

**T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE 1980'DEN GÜNÜMÜZE
SİYASAL İKTİDAR-BÜROKRASI İLİŞKİLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Fahrettin Kerem ÇEVİK

Tez Danışmanı

Prof. Dr. İsmail BİRCAN

Ankara-2010

**T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE 1980'DEN GÜNÜMÜZE
SİYASAL İKTİDAR-BÜROKRASI İLİŞKİLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Fahrettin Kerem ÇEVİK

Tez Danışmanı

Prof. Dr. İsmail BİRCAN

Ankara-2010

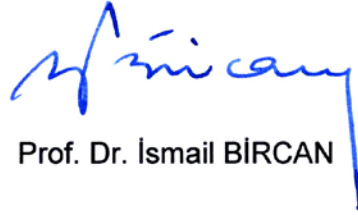
T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Fahrettin Kerem ÇEVİK tarafından hazırlanan "Türkiye'de 1980'den Günümüze Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkileri" başlıklı bu çalışma, 08.06.2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



Yrd. Doç. Dr. Emre TOROS

Başkan



Prof. Dr. İsmail BİRCAN

Üye (Danışman)



Dr. Savaş Zafer ŞAHİN

Üye

ÖNSÖZ

Ülkemizde, her siyasi iktidar döneminde ve özellikle 1980'li yıllardan itibaren bürokrasi ile siyasetçiler ya da atanmışlar–seçilmişler arasındaki gerilim önemli gündem konusu olmuştur. Öyle ki, siyasi kararların hayata geçirilmesi sürecinde karşılaşılan en büyük engelin bürokrasi olduğu siyasal iktidarlar tarafından sıkça dile getirilmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'deki Siyasal İktidar ve Bürokrasi arasındaki ilişkileri ortaya koymak, sorunları tespit etmek ve çözüm önerileri sunmaktır. Çalışma tarihsel olarak, 1980'lerden günümüze kadar geçen dönemle sınırlandırılmıştır.

Araştırmanın her aşamasında yardım ve desteğini esirgemeyen hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. İsmail BİRCAN'a, yoğun işleri arasında zaman ayırarak benimle görüşmeyi kabul edip görüşme formlarını dolduran Prof. Dr. Halil İbrahim ÜLKER, Yrd. Doç. Dr. Emre TOROS, Yrd. Doç. Dr. Fatma Ülkü Selçuk ve Dr. Savaş Zafer ŞAHİN'e, anket formlarını dolduran siyasetçi ve bürokratlara, bütün bu süreçte benden hiçbir desteğini esirgemeyen aileme, nişanlıma, arkadaşlarıma ve can dostum Onur AKTAŞ'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

| | |
|------------------|-----|
| ÖNSÖZ..... | i |
| İÇİNDEKİLER..... | ii |
| TABLolar..... | v |
| KISALTMALAR..... | vii |
| GİRİŞ..... | 1 |

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ KAVRAMI, NİTELİĞİ, KURAMLARI VE SİYASET

| | |
|--|----|
| 1.1. BÜROKRASİ KAVRAMI..... | 5 |
| 1.1.1. Yönetim Ve Örgütlenme Şekli Olarak Bürokrasi..... | 7 |
| 1.1.2. Memurlar Tarafından Yönetim..... | 8 |
| 1.1.3. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi..... | 8 |
| 1.1.4. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi..... | 9 |
| 1.2. BÜROKRASİ KURAMLARI..... | 10 |
| 1.2.1. Hegelci Bürokrasi Kuramı..... | 10 |
| 1.2.2. Marxist Yaklaşımında Bürokrasi..... | 11 |
| 1.2.2.1. Lenin'e Göre Bürokrasi..... | 14 |
| 1.2.2.2. Troçki'ye Göre Bürokrasi..... | 15 |
| 1.2.3. Weberyen Bürokrasi Kuramı..... | 16 |
| 1.3. BÜROKRATİKLEŞMEYE NEDEN OLAN FAKTÖRLER..... | 20 |
| 1.3.1. Hacim..... | 21 |
| 1.3.2. Para Ekonomisinin Ortaya Çıkışı..... | 22 |
| 1.3.3. Özel İdari Sorunlar ve İhtiyaçlar..... | 22 |
| 1.3.4. Kapitalist Sistem..... | 22 |
| 1.3.5. Demokrasi ve Eşitlik Düşüncesi..... | 23 |
| 1.3.6. Sanayileşme..... | 24 |
| 1.4. BÜROKRASİNİN NEDEN OLDUĞU SORUNLAR..... | 25 |
| 1.4.1. Yönetimde Siyasallaşma..... | 26 |

| | |
|---|----|
| 1.4.2. Kayırmacılık..... | 27 |
| 1.4.3. Yolsuzluk ve Rüşvet..... | 27 |
| 1.4.4. Aracılık..... | 28 |
| 1.4.5. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma..... | 30 |
| 1.5. SİYASET KAVRAMI..... | 31 |

İKİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASI- SİYASET İLİŞKİLERİ

| | |
|--|----|
| 2.1. GENEL OLARAK BÜROKRASI – SİYASET İLİŞKİLERİ..... | 36 |
| 2.2. BÜROKRATİK SİSTEM, BÜROKRASI İŞLEVLERİ VE GÜÇ KAYNAKLARI..... | 38 |
| 2.2.1. Bürokratik Sistem..... | 38 |
| 2.2.2. Bürokrasi İşlevleri..... | 41 |
| 2.2.3. Bürokrasinin Güç Kaynakları..... | 46 |
| 2.3. SİYASAL SİSTEM, SİYASAL İKTİDARIN İŞLEVLERİ VE GÜÇ KAYNAKLARI..... | 52 |
| 2.3.1. Siyasal Sistem..... | 52 |
| 2.3.2. Siyasal İktidarın İşlevleri..... | 55 |
| 2.3.3. Siyasal İktidarın Güç Kaynakları..... | 58 |
| 2.4. GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜROKRASI – SİYASET İLİŞKİSİ..... | 60 |
| 2.4.1. Gelişmiş Ülkelerde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi..... | 60 |
| 2.4.2. Fransa..... | 63 |
| 2.4.3. İngiltere..... | 65 |
| 2.4.4. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi..... | 67 |
| 2.5. HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN BÜROKRASI – SİYASET İLİŞKİSİ..... | 71 |
| 2.5.1. Başkanlık Sisteminde Bürokrasi - Siyaset ilişkisi..... | 71 |
| 2.5.2. Parlamenter Sistemde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi..... | 75 |
| 2.5.3. Tek Parti Sisteminde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi..... | 78 |

| | |
|---|----|
| 2.6. TÜRKİYE'DE 1980' DEN GÜNÜMÜZE SİYASAL İKTİDAR – BÜROKRASİ İLİŞKİLERİ..... | 81 |
| 2.7. PİYASA MEKANİZMASI VE ÜST KURULLAR BÜROKRASİSİ | 89 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SİYASAL İKTİDAR – BÜROKRASİ ARASINDAKİ İLİŞKİLERİ BELİRLEMeye YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

| | |
|---|-----|
| 3.1. ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER..... | 96 |
| 3.1.1. Araştırmanın Amacı..... | 96 |
| 3.1.2. Araştırmanın Yöntemi..... | 96 |
| 3.1.3. Araştırmanın Hipotezleri..... | 97 |
| 3.1.4. Yığın ve Örnek..... | 99 |
| 3.1.5. Veri Toplama Aracı..... | 99 |
| 3.1.6. Verilerin Çözümlemesi ve Yorumlanması..... | 100 |
| 3.1.7. Sayıtlılar..... | 100 |
| 3.1.8. Sınırlılıklar..... | 100 |
| 3.2. BULGULAR..... | 101 |
| SONUÇ..... | 115 |
| ÖNERİLER..... | 123 |
| KAYNAKÇA..... | 124 |
| EKLER..... | 130 |
| ÖZET..... | 134 |
| ABSTRACT..... | 135 |

TABLOLAR LİSTESİ

| | | |
|-----------|---|-----|
| Tablo 1. | Araştırmaya Katılan Kişilerin Cinsiyete Göre Dağılımı..... | 101 |
| Tablo 2. | Araştırmaya Katılan Kişilerin Yaşlara Göre Dağılımı..... | 101 |
| Tablo 3. | Araştırmaya Katılan Kişilerin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı..... | 102 |
| Tablo 4. | Araştırmaya Katılan Kişilerin Görev Durumlarına Göre Dağılımı..... | 102 |
| Tablo 5. | “Bürokratlar görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı..... | 103 |
| Tablo 6. | “Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık vatandaşın idare üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı..... | 104 |
| Tablo 7. | “Politikacılar kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmaya çalışırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı..... | 105 |
| Tablo 8. | “Bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin de desteğini kazanmak zorundadırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı..... | 107 |
| Tablo 9. | “İktidardaki partiler, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı..... | 108 |
| Tablo 10. | “Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken kamuoyu, bürokrasi, dış faktörler ve baskı grupları gibi pek çok faktörün etkisinde kalırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı..... | 109 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| Tablo 11. | “Bürokratlar ileride siyasi kariyer elde etmek için siyasilere yakın durup, sahip olduğu ideolojiden tam zıt ideolojiyi tercih etmektedirler.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı..... | 110 |
|-----------|--|-----|

GCCRIS

KISALTMALAR

| | | |
|------------|---|--|
| ABD | : | Amerika Birleşik Devletleri |
| a.g.e | : | Adı Geçen Eser |
| a.g.m. | : | Adı Geçen Makale |
| AİD | : | Amme İdaresi Dergisi |
| ANAP | : | Anavatan Partisi |
| A.Ş. | : | Anonim Şirketi |
| A.Ü.S.B.F. | : | Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi |
| C. | : | Cilt |
| DP | : | Demokrat Parti |
| Haz. | : | Hazırlayan |
| İ.İ.B.F. | : | İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi |
| İ.Ü.S.B.F. | : | İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi |
| İZTO | : | İzmir Ticaret Odası |
| KİT | : | Kamu İktisadi Teşebbüsü |
| ÖSYM | : | Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi |
| s. | : | Sayfa |
| S. | : | Sayı |
| SPK | : | Sermaye Piyasası Kurumu |
| SPSS | : | Statistical Packages for Social Science |
| TBMM | : | Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| TESEV | : | Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı |
| TİD | : | Türk İdare Dergisi |
| TODAİE | : | Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü |
| TÜGİAD | : | Türkiye Genç İş Adamları Derneği |
| vb. | : | Ve benzeri |
| Y. | : | Yıl |
| Yay | : | Yayını / Yayınları |
| YÖK | : | Yüksek Öğretim Kurulu |

GİRİŞ

Modern devletlerde hükümetlerin bir aracı olarak uzmanlaşmış yönetsel organizasyonların ortaya çıkması ve demokratik ideolojinin gelişmesi sonucunda, devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının ayrılması, iktidarın bir merkezde toplanması ve gücün kötüye kullanılmasının önlenmesi önemli hale gelmiştir. Devlet fonksiyonlarının bu şekilde ayrılması sonucunda bürokrasinin, siyasal iktidara bağlı bir yapıya kavuşturulması öngörülmüştür. Böylece yönetsel ve politik roller arasındaki ayrım belirginleşmiştir. Atanmış kamu görevlileri olarak memurlar, seçilmiş politikacıların direktifleri altında çalışmaya başlamışlardır.

Her devlette toplumun amaçlarını belirleyen bir süreç vardır. Bu süreçte siyasiler genel kararları almakta, bürokratlar ise bunları uygulamaktadır. Alınan kararlar ile bunların uygulamaları ve görev alanlarının birbirinden ayrılması gerektiği yönünde yaygın bir kanaat söz konusudur. Ancak buna rağmen bürokratlar, siyasilerin görev alanına giren konularda da söz sahibi olmaktadır.

Son zamanlarda yukarıdaki temel düşünce uygulamada değişime uğramaya başlamıştır. Başka bir deyişle, siyaset ülke yönetimi adına kararlar alıp yasalar yaparken, bürokrasi bu yasalar çerçevesinde alınan kararları uygulamakla sorumludur anlayışı zamanla değişmeye başlamıştır. Bürokrasinin asli işlevi aslında ortak toplumsal hizmetlerin görülmesi iken, bürokrasi bu hizmetleri ifa etmekle sınırlı kalmayarak ülke yönetimlerinde söz sahibi olmak, iktidarı etkilemek veya ele geçirmek için siyasetle bir mücadele içine girmiştir. Siyaset ve bürokrasi arasındaki bu mücadele birbirini dışlayan bir şekilde değil, aksine birbirini tamamlayan bir şekilde gelişmiştir.

Günümüzde bürokrasi ve siyaset çoğu kez iç içe girmiş bir durum sergilemektedir. Genel anlamda siyaset, değerler, inançlar, kararlar, hedefler ve sorumluluklar gibi alanlarda faaliyet gösteren siyasetçilerin egemen

olduğu bir alan olarak ifade edilirken; bürokrasi ise olaylar, araçlar, yöntemler, yasalar, yürütme ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen memurun görev alanı olarak ifade edilmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi uygulamada artık bu alanlar birbirine iç içe geçmiş ve bunun sonucunda siyasetçiler idari görevler yapan, bürokratlar ise siyasi görevler üstlenebilen bir konuma gelmiştir.

Türkiye'deki duruma bakılacak olursa, bürokrasi ve siyaset ilişkisinde problemler genellikle çok partili demokratik rejimlerde söz konusu olmuştur. Tek partinin hâkim olduğu rejimlerde yönetim, egemen partinin programını uygulamak için vardır. Bu tür rejimlerde bürokrasi siyasal iktidarla aynı anlama gelmekte ve yardımcı olma işlevi bizzat yapma şekline dönüşmektedir. Bu durumda yönetimin yansızlığı veya siyasetten arındırılması mümkün değildir.

Çok partili rejimlerde, iktidarın muhalif partilerce ele geçirilmesi durumu her zaman söz konusu olmaktadır. Bu nedenle temel hizmet aracı olan bürokrasinin siyasal iktidar değişmelerine rağmen sistemin sürekli unsuru olarak tarafsız olması önemlidir. Ancak bu uygulamada söz konusu olmamakta, bürokrasi, ya siyasetle uyum içinde ya da sürekli çatışma halinde varlığını devam ettirmektedir.

Bu çalışmada Türk Kamu Yönetimi tarihinde 1980 yılından günümüze kadar geçen dönem içinde, bürokrasi ve siyasetin nasıl bir ilişki içerisinde olduğu, birbirlerini nasıl etkiledikleri ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, bürokrasi ve siyaset kavramları, bürokrasinin tanımı ve niteliği, bürokratlaşmanın doğurduğu sorunlar ve bürokrasi kuramları konularına yer verilmektedir.

İkinci bölümde, "Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi" ana başlığı altında bürokrasinin ve siyasetin işlevleri, güç kaynakları, gelişmiş ve az gelişmiş

lkelerde yaşanan siyaset-bürokrasi ilişkileri ile çeşitli hükümet sistemlerinde yaşanan bürokrasi-siyaset ilişkileri ele alınmış olup, 1980 yılından günümüze kadar olan dönem içinde bürokrasi ile siyaset arasında yaşanan ilişkiler ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

nc bölümde, siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiler konusunda seçilmiş ve atanmışların düşüncesini saptamak için anket çalışması yapılmış olup, toplanan veriler SPSS (Statistical Packages for Social Science) sistem programında oluşturulan veri ktgne aktarılmıştır. Veriler daha sonra çeşitli istatistiki analizler yapmaya elverişli hale getirilerek Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkileri değerlendirilmiştir. Ayrıca siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiler konusunda uzman görüşü almak için görüşme formu hazırlanmıştır. Görüşme formuna verilen cevaplar sonucunda atanmış ve seçilmiş ilişkileri değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ KAVRAMI, NİTELİĞİ, KURAMLARI VE SİYASET

1.1. BÜROKRASİ KAVRAMI

Bürokrasi terimi Fransız kaynaklı bir terimdir. Bugün bütün dillere geçen ve “aristokrasi, burjuvazi, teknokrasi” gibi bir sınıfı ve onun zihniyetini anlatan bir kavram olmuştur. Bu kavram ilk defa 1745’te Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanılmıştır.¹ Bürokrasi kelimesi “Büro” (daire, memurlar) ve “Krasi” (güç, iktidar) kelimelerinin birleşmesinden meydana gelmiştir. Böylece bürokrasi “büroların iktidarı” anlamına gelmektedir.²

Genellikle teknik bir terim olarak kullanılan bürokrasi bu tabiri kullananların zihninde kırtasiyecilik, işlerin yavaş yürütülmesi, sorumluluk almaktan kaçınma türünden düşünceler uyandırmaktadır.

Geniş halk kitleleri tarafından benimsenen bu menfi fikri tavır ve davranışların yanı başında “bürokrasi” terimini devlet teşkilatı veya memurlar topluluğu anlamında kullananlar da çoktur.³

Bürokrasinin genel olarak kabul görmüş tek bir tanımını vermek mümkün değildir. Bununla birlikte, çeşitli bilim adamları kendi bakış açılarına göre ve bürokrasiye yükledikleri anlam doğrultusunda bürokrasiyle ilgili çeşitli tanımlar yapmışlardır.

En basit anlamda bürokrasinin “Bürokratların Yönetimi” olarak tanımlanabileceği ifade edilirken, özellikle bürokrasiyi bir yönetim biçimi olarak ve bürokrasiye yeni bir boyut kazandırdığı hemen herkes tarafından kabul edilen Weber bürokrasiyi, “geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi

¹ Ahmet Kabaklı, **Millete Vurulan Canlı Pranga**, Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları, İstanbul, 2002, s. 9.

² Kabaklı, **a.g.e.**, s. 9.

³ Nermin Abadan, **Bürokrasi**, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara, 1959, s. 7.

sürecidir.” şeklinde tanımlamıştır.⁴ Bazı bilim adamları bürokrasiyi, Weber’den farklı olarak daha çok “davranış”, “işleyiş” özellikleri yönünden tanımlamaktadırlar. Bu grupta yer alan düşünürlerin bir kısmı “objektiflik”, “açıklık”, “kesinlik”, “uyum” ve “istikrar” gibi örgütlerin olumlu davranış özelliklerini “bürokrasi” olarak nitelendirirken, bir bölümü de “kırtasiyecilik”, “sorumluluktan kaçma”, “yetki devretmekte isteksizlik”, “aşırı gizlilik”, “otoriteye aşırı bağlılık” gibi olumsuz davranışlara “bürokrasi” demektedirler. Fransız Yönetim Bilimcisi Michel Crozier, bu olumsuz davranışları “bürokrasi hastalığı” olarak nitelendirmektedir.⁵

Bürokrasiyi tanımlayanlardan birisi de Peter M. Blau’dur. Blau’ya göre bürokrasi, idari etkinliği maksimize etmek amacıyla oluşturulmuş bir örgüttür. Başka bir anlatımla, bürokrasi, örgütsel amaçları gerçekleştirmek için kolektif faaliyetleri koordine eden ve harekete geçiren formel (resmi-biçimsel) usullerdir, ya da düzendir. Bu tanım, fonksiyonel yaklaşımın ürünüdür.⁶

Bu tanımlamaları çoğaltmak mümkündür. Niskanen’e göre bürokrasi, kâr amacı gütmeyen kamu sektörü kuruluşlarıdır. Bu kuruluşlar, kâr etmek için değil, hizmetlerini sayıca artırmak amacıyla çalışırlar. Bunlar, diğer işletmelerden farklı olarak, kaynaklarını daha ekonomik olarak kullanmaya dikkat etmezler. Niskanen, kâr amacı güden iktisadi devlet teşekkülleri ile özel sektör kuruluşlarını bürokrasi tanımı dışında tutmaktadır. Görüldüğü üzere Niskanen bürokrasiyi ekonomik kritere göre tanımlamaktadır.⁷

Bürokrasiyi kırtasiyecilik anlamında değerlendiren ve bürokrasinin olumsuz niteliklerini temel alan bir tanımda, bürokrasi kavramı genellikle, yetki ve sorumluluğun açıklıkla belirtilmemiş olmasını, katı ve kişisel olmayan kuralları, işini yürütemeyen görevlileri, performansın yavaşlığını, işi

⁴ Burhan Aykaç, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, YÖK Matbaası, Ankara, 1997, s. 37.

⁵ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993, s. 3.

⁶ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 31.

⁷ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 32.

başkalarına yükleme çabasını, çelişen işlemler ve talimatları, gereksiz yere tekrarlanan işleri, bir kişinin kendi gücünü artırma çabasını, uygunsuz kişilere gereğinden fazla yetki verilmesini, kaynakların israf edilmesini eleştirmek için kullanılmaktadır.⁸

Bürokrasi genel olarak, bir kanun ve kurallar sistemini ifade etmektedir. Bu kurallar, kamu yönetiminde bütün sorunları ortadan kaldırmakta, tarafsızlığı ve eşitliği sağlamakta, bu nitelikleriyle akılcı ve mükemmel bir sosyal kurum oluşturmaktadır. Bu bağlamda bürokrasi ileri bir işbölümü, merkezi bir otorite, rasyonel bir personel yönetimi, açıkça belirlenmiş politika ve kurallar, ayrıntılı dosyalama sistemi ile varlığını sürdürmektedir.⁹

Bürokrasinin çeşitli anlamlarda çok sayıda tanımının yapıldığı görülmektedir. Ancak bu çalışmada bürokrasi, devletin üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş olan ve hükümetler tarafından yönetilen örgütler bütünü ve bu örgütlerde faaliyetleri yürüten personelin bütünü anlamında ele alınmaktadır. Bürokrasi konusunda yapılan tanımları dört ana gruba toplamak mümkündür.

1.1.1. Yönetim Ve Örgütlenme Şekli Olarak Bürokrasi

Bu manada bürokrasi, işbölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, hiyerarşik bir yapı ve planlama çerçevesi içinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesini gerektiren bir toplum safhasını temsil etmektedir. Bürokrasinin bu anlamı Max Weber'le birlikte ortaya çıkmıştır. Bürokrasi konusunda ki egemen anlayış da Weber'in tanımı etrafında toplanmaktadır. Weber bürokrasiyi, işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve

⁸ Aykaç, **a.g.e.**, s. 39.

⁹ Ziya Çoker, "**Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika**", TİD., C.67, S.409, Aralık 1995, s. 2.

faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimi olarak ele almıştır.¹⁰

1.1.2. Memurlar Tarafından Yönetim

Bu manaya uygun olarak bürokrasi, seçilmişlerin yönetimine karşı memurların yönetimi anlamında kullanıldığı gibi, temsil hükümet sisteminin var olduğu, fakat bu hükümet sistemi içinde egemen otoritenin, siyasetçilerin elinde değil de memurların elinde olduğu bir yönetim biçimini anlatmak içinde kullanılmaktadır. Otoritenin atanmış memurların elinde olduğu ve dolayısıyla vatandaşların yönetime katılma, karar alma ve uygulama süreçlerinden dışlandığı bir yönetim biçimi anlamındaki bürokrasi tanımı, iki temel unsur içerir. Birincisi hâkim otoritenin siyasilerin elinde değil de memurların elinde olması; ikincisi ise, bu memurların seçimle değil atamayla iş başına gelmeleridir.¹¹

1.1.3. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi

Devlet bürokrasisi, kapitalist düzenin kendisine sağladığı ayrıcalıkları olan ve bunun karşılığında kurulu iktidar yapısını koruyan, devam ettiren ve siyasal uğraşı bulunan bir sistemdir. Bu sistem her ne kadar devletin haricindeki bürokratik örgütlerde büyüklük, yaş, uzmanlaşma, görevlerin çoğalışı gibi faktörlerin etkisinde kalıyorsa da devlet bürokrasisinin bunlara ek olarak bir kısım özellikleri vardır. Devlet bürokrasisini kuruluş itibariyle diğer bürokrasilerden ayıran unsurlar şunlardır:

- Devletin eylemlerinde genişlik, etki ve amaçlar: Ondokuzuncu yüzyılda Devlet esas olarak adalet, zabıta, milli güvenlik hizmetleri ve dış görevlerin ifası için vardır. Hâlbuki bugün devlet birçok sahada faaliyet

¹⁰ Orhan Gökçe, Mehmet Göküş, Önder Kutlu, **Kamu Yönetimi Ders Notları**, Dizgi Ofset, Konya, 2002, s. 48.

¹¹ Gökçe, Göküş, Kutlu, **a.g.e**, s. 48-49.

göstermek zorundadır. Devletin beklenen bu hizmetlerin sayısı özellikle gelişmemiş ülkelerde daha da artmaktadır. Dolayısıyla da ekonomik bakımdan gelişmemiş ülkelerde devlet bürokrasisinin sırtına ağır yükler binmektedir. Devlet bürokrasisine düşen bu detaylı şartları sağlama zaruretiyle bürokrasiye sonsuz bir sorumluluk yüklemektedir.

- Devlet bürokrasisinin kamuoyuna karşı hesap verme yükümlülüğü vardır: Devlet yapısının gereği sürekli denetlenebilme özelliğine sahip olması gerekir. Bu da bürokratların esneklik yeteneğini sınırlandırmaktadır.
- Devlet bürokrasisinin siyasi karakteri: Gelişmemiş ülkelerde birçok şeyin devlet eliyle yapılması gerektiği için bütün idari sorunların ortak noktası siyasi otorite üzerine değil, teknik bilgilere sahip kamu personelinin üzerinde toplanmaktadır. Esas önemli olan siyasi otoritenin silinmesinden ziyade siyasi otorite ile bürokrasinin bağdaşmasıdır.¹²

Tarafsız bir tanım yapmak gerekirse, kamu veya özel sektörde büyük ve geniş teşkilat ve idare manasında kullanılmaktadır diyebiliriz.¹³

1.1.4. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi

Günümüzde bürokrasinin kırtasiyecilik anlamında kullanılması, gereksiz formaliteler ve işlerin yavaşlatılması olarak ifade edilmektedir. Bu anlamıyla bürokrasi, bir örgütün, gerçekleştirmekle görevli olduğu amacı unutmaması, gittikçe artan ölçüde bencil bir otorite ve mükemmelliğe erişmeye çalışması, mensuplarında buldukları sınıfa özgü şuur ve alışkanlıkların yerleşmesidir. Bu anlamda bürokrasi, verimsizlik, işlerin ağır aksak yürümesi,

¹² Gencay Şaylan, **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974, s. 25-26.

¹³ Abadan, **a.g.e.**, s. 7.

sorumluluktan kaçma, yetki devretmede isteksizlik, yönetimde gizlilik, kuralcılık, kırtasiyecilik, otoriteye aşırı bağımlılık, gibi olumsuz davranış ve işlemleri ifade etmektedir.¹⁴

1.2. BÜROKRASİ KURAMLARI

1.2.1. Hegelci Bürokrasi Kuramı

Hegel'in bürokrasi kuramı anlamını kurumların özel çıkarları ile devletin genel çıkarları arasındaki mücadeleden almaktadır. Bürokrasi, toplumun özel menfaatlerini (bu özel menfaatler; meslekler, ticari ortaklıklar ve belediyeler tarafından temsil edilmektedir) devlet tarafından temsil edilen genel menfaatlere dönüştürme aracıdır. Hegel'e göre devletin temel işlevi, toplumun üyelerinin ortak çıkarlarını savunmaktır. Toplumda iki sınıf bulunmaktadır. Bunlar: "Mutlak" ya da "evrensel sınıf" ve "ticari sınıf". Hegel'in bahsettiği bu "mutlak" ya da "evrensel sınıf", bürokratlardan oluşmaktadır.¹⁵

Hegel, kamu yönetimini, devletle sivil toplum arasında bir köprü olarak görmüştür. Sivil toplum, çeşitli meslekleri, değişik çıkarları temsil eden şirketleri ve kurumları kapsamakta; özel çıkar, farklılık ve çatışma alanı olmaktadır. Bu çıkarlar sistemini ve alanını düzenleyen bir tarafsız güce ihtiyaç bulunmaktadır. Hegel'e göre tarih böyle bir ihtiyacın karşısına tarafsız bir güç olarak "devlet"i çıkarmıştır. Sivil toplum, tarihsel bakımdan olduğu kadar, kavramsal bakımdan da eksiği olan bir toplum aşamasıdır. İnsan ancak "devlet" biçimi içinde yaşadığı zaman en yüksek amacına ulaşır.¹⁶

Hegel'in analizinde sivil topluma olumsuz bir anlam yüklenmiştir. Hegel'e göre sivil toplum, bireyler arasındaki çatışmaların merkezinde yer

¹⁴ Gökçe, Göküş, Kutlu, a.g.e, s. 47.

¹⁵ Metin Heper, "Bürokrasi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.2, İletişim Yayınları, s. 292.

¹⁶ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2008, s. 22.

alan özel bencillik alanıdır. Sorgulanamaz ve kaçınılmaz bir aşama olarak kabul edilen devlet, sivil toplumun özünde var olan çatışmaları kontrol edebilen, uzlaştıran kuşatıcı bir mimaridir. Başka bir deyişle Hegel için devlet, bireylerin özel ve ortak menfaatlerini gerçekleştirmede dışsal bir organizasyondur. Hegel'in devlet algılamasında bürokrasi, genel iradeye ve yarara sahip, toplumun özel istek ve çıkarlarına hâkim bir konumdadır. Görüldüğü gibi Hegel'e göre bürokrasinin birincil işlevi, sivil toplumun gözetemediği genel yararın savunucusu olmaktır.¹⁷

Hegel'in devlet kavramında bürokrasi, evrensel irade ve sezgi sahibi evrensel bir sınıftır. Bu, onun özel teşkilatlanma şekli yani hiyerarşi üzerine kurulu ilişkiler sisteminden, uzmanlaşma ve işbirliğinden kaynaklanmaktadır. Bu tür ilişkiler sayesinde Hegel'e göre, bürokrasi toplumun menfaat ve özel isteklerinin üzerine çıkan bir konumdadır. Bürokrasi, üyelerini, görevlerini uygun şekilde yerine getirmek üzere eğitmiştir.

Hegel, aslında bürokrasiye sınırlı bir işlev yüklemiştir. Bürokrasinin bu sınırlı işlevini aşarak topluma kendi değerlerini empoze etmeye çalışmasını ya da bürokratik despotizmi hiçbir zaman onaylamamıştır.¹⁸

1.2.2. Marxist Yaklaşımında Bürokrasi

Marx, bürokrasi konusundaki görüşlerini Hegel'in devlet felsefesini inceleyip, eleştirerek geliştirmiştir. Marxist görüşe göre devlet, toplumun gelişmesinin belirli bir aşamasındaki üründür.¹⁹ Hegel'in bürokrasi kavramı, anlamını kurumların özel çıkarları ve devletin genel çıkarları arasındaki mücadeleden almaktadır, Marx'a göre bu mücadele anlamsızdır. Çünkü devlet genel menfaati temsil etmez, egemen sınıfın özel çıkarlarını temsil eder. Bu bakış açısından bürokrasi, çok özel ve belirli bir sosyal grubu teşkil

¹⁷ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 22.

¹⁸ Hegel, **a.g.m.**, s. 292.

¹⁹ Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992, s. 55.

etmektedir. Devlet gibi bürokrasi de egemen sınıfın egemenliğini sosyal sınıflar üzerinde uygulama aracıdır. Bu nedenle bürokrasinin geleceği ve çıkarları bir ölçüde egemen sınıfın ve devletin çıkarları ve geleceğine bağlıdır.

Marx, bürokrasinin kapitalist sistemlerde sınıf ayrımını pekiştirdiğini bunun sonucunda ise, egemen sınıfların toplum ve devlet üzerindeki egemenliklerinin daha da arttığını ileri sürmüştür. Bürokratik yönetim ve kapitalist egemenlik arasındaki bağlantının klasik bir açıklaması olarak Fransız bürokrasiyi örnek veren Marx, geniş bürokratik ve askeri bir örgüt, yarım milyonu bulan memurlar sürüsü ve bir o kadar da askerden oluşan ve toprak sahipleri ile feodal ayrıcalıklı yüksek maaşlı memurları koruyan bir yürütme gücünün üretim sistemleri ile direkt ilgisinin olmadığını ve var olan kapitalist devlet düzeninin korunabilmesi için kullanıldığını ileri sürmüştür.²⁰

Marksçı kurama göre, sistemli ve hiyerarşik bir işbölümü planı çerçevesinde ve mutlakçı krallıkların çöküş çağında oluşmaya başlayan bürokrasi, burjuva devlet gücünün vazgeçilmez ve her yerde hazır organı olarak, feodal hakları, yerel ayrıcalıklar ve lonca tekelliliği gibi kapitalist gelişmeyi engelleyen orta çağ kalıntılarına karşı verilen savaşın en etkili silahı olmuştur. Bu yönüyle gelişen orta sınıf toplumun feodaliteden kurtuluşunun bir aracı olarak görev yapan bürokrasi, yine Marksçı kurama göre, toplumun feodal kalıntılardan arındırılması ve burjuvaziyle proletarya arasındaki çelişkilerin keskinleşmesiyle birlikte, sermayenin emeği köleleştirmesinin bir aracı durumuna dönüşmüştür. Bu durumda, bürokrasi, devletin toplumdan soyutlanarak onunla görünür bütün bağlarını koparması sürecinin son aşaması, burjuva toplumlara özgü bir yönetim ilişkisidir.²¹

Marxist görüşe göre; tüm tarih, egemen gruplar ile buna karşıt olanların çatışmasından ibarettir. Bu çatışmalardan yeni ekonomik, toplumsal

²⁰ Ergun, Polatoğlu, **a.g.e.**, s. 55-56.

²¹ Kurthan Fişek, **Yönetim**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979, s. 68.

ve siyasal sistemler doğmuştur.²² Sosyalist ve ilkel sosyal sınıfların ve kapitalist üretim ilişkilerinin ortadan kalkması sonucu olarak devlet ortadan çekilmekte ve kamu görevleri bürokratlar yerine tüm halk tarafından yerine getirilmektedir. Yani sosyal bir tabakalaşmanın olmadığı bir toplumda bürokrasiye ihtiyaç da olmayacaktır.

Marx'a göre Hegel'in formel ve yasal bürokrasi anlayışı, onun gerçek niteliğini ortaya koymaz. Hegel'in bürokrasi kavramı, anlamını, şirketlerin özel çıkarları ile devletin gözettiği ortak yarar arasındaki çatışmadan almaktadır. Marx'a göre bu çatışma anlamsızdır. Devlet genel yararı değil, hâkim sınıfın özel çıkarlarını temsil etmektedir. Devletle sivil toplum arasında organik bir bağlantı bulunmaktadır. Genel yarar kavramı, hâkim sınıfın özel çıkarlarının egemenliğini örtbas etmenin ideolojik bir aracıdır. Bu hâkim sınıf da, sivil toplumun bir parçasıdır. Sivil toplum ise, burjuva sınıfının egemenliğinin üretildiği bir alandır. Dolayısıyla sivil toplum, burjuva sınıfının devlet üzerindeki denetimini üretmektedir. Bu bakış açısına göre bürokrasi, özgü bir sosyal grubu oluşturur. Bürokrasinin varlığı, toplumun sınıflara bölünmesi ile alakalı ise de, o müstakil sosyal bir sınıf değildir. Açık bir ifade ile bürokrasi, hâkim sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenlik kurmasını sağlayan bir vasıta.²³

Marksist görüşe göre devlet, egemen sınıfın egemenliklerini sürdürmek için kullandıkları bir araçtır. Devlet ne kadar toplumdaki doğmuşsa da onun üstünde yer almaktadır ve gitgide ona yabancılaşmaktadır. Devlet egemen sınıfın egemenliğini pekiştiren bir örgüt olarak, bir sınıfın başka sınıflar üzerinde ki baskı aracı olarak kullanılmaktadır. Kapitalist ülkede devlet burjuvazinin emrindedir.²⁴ Bürokraside devletin bu egemenliğini sürdürmek için kullandığı bir araçtır ve toplumsal yapıda organik bir yeri yoktur. Bürokrasinin varlığı ve gelişmesi efendilerinin varlığına ve

²² Mehmet Gönübol, **Uluslararası Politika**, Atilla Kitabevi, Ankara, 1993, s.319

²³ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 23.

²⁴ Nuri Tortop, **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1990, s. 23.

gelişmesine bağlıdır. Kapitalist sınıfın bir aracı olan devlet, sınıfsız bir toplumun kurulmasıyla ortadan kalkacaktır. Dolayısıyla onun kullandığı araç olan bürokrasiye de gerek duyulmayacaktır.²⁵ Bundan dolayı bürokrasinin aniden kaldırılması beklenmemelidir. Bürokrasinin ortadan kalkması ağır ağır olacaktır.

1.2.2.1. Lenin'e Göre Bürokrasi

Lenin, bürokratik aygıtın kademeli olarak azaltılmasının, hemen proletarya diktatörlüğünün kurulması ile birlikte başlaması gerektiğine inanır. Bürokrasiye karşı mücadele, devrimin ilk görevi olmalıdır.²⁶

Daha açık bir ifadeyle Lenin'e göre Sovyet devriminin ilk görevi proletaryanın diktatörlüğü gerçekleşir gerçekleşmez bürokrasiyi yavaş yavaş ortadan kaldırmak ve onunla mücadele etmektir. Bunun için de alınacak tedbirler şunlardır:²⁷

- Bütün kamu görevlileri seçilerek iş başına gelmeli ve istenildiğinde işten geri alma yöntemi benimsenmelidir;
- Kamu görevlilerinin ücreti ortalama bir işçinin ücreti düzeyine indirilmelidir;
- Herkesin artan ölçüde devlet yönetiminde yer alması ve yönetme yeteneklerini edinmesi sağlanmalıdır.

Lenin bir taraftan eski devlet kuramlarının ortadan kaldırılmasını savunurken diğer taraftan da proletarya diktatörlüğünde güçlü bir merkezi kontrolün gerekli olduğuna inanmaktadır. Lenin'e göre devrimden sonra

²⁵ Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2004, s. 45

²⁶ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 27.

²⁷ Ergun ve Polatoğlu, **a.g.e.**, s. 57.

hükümet olacaktır, fakat bu hükümet proletaryanın elinde bulunacaktır. Temsili kurumlar olacaktır, fakat bunlar burjuvazinin parlamentarizmi gibi olmayacaktır. Memurlar olacaktır, fakat onlar halkın üstünde ve ondan kopuk bürokratlar niteliğinde olmayacaklardır.²⁸

Lenin'in bürokrasi konusundaki yazıları, 1917 Devriminden sonra çok ilginç hale gelmiştir. Lenin devrimden sonraki dönemde, Marksist plana uymayan bir biçimde kendi teorisini gözden geçirerek uygulamaya mecbur kalmıştır. Lenin, devrimden sonra bürokratik aygıtın gerileme belirtisi göstermediğini, aksine hızlı bir şekilde genişleme ve büyüme içinde olduğunu farkına varmıştır. Bir Marksist için bu olgu nasıl açıklanabilir? Lenin bunu, sosyalizmin olgunlaşmamasının bir işareti olarak açıklar; sivil savaş ve ekonominin kaotik durumu ile kısmen izah etmeye çalışır. İşçilerle çiftçiler arasındaki sosyalist olmayan üretim ilişkileri, küçük burjuvazinin hâlâ varlığı ve feodal zihniyet ve sezarist bürokrat vb. faktörler, bürokrasinin daha fazla büyümesinin ortamını hazırlamıştır. Fakat Lenin'e göre bürokratikleşme, ekonomik gelişme başarıldığı zaman otomatik olarak çözüme kavuşacaktır. Uzun dönemde sanayileşmenin gelişmesi, bürokrasiye karşı nihai başarı için objektif bir temel oluşturacaktır.²⁹

1.2.2.2. Troçki'ye Göre Bürokrasi

Devrimden sonra bürokrasinin giderek artan biçimde ezici karaktere sahip olması ve giderek kapalı bir gruba dönüşmesi sadece "sosyalizmin az gelişmişliği" ve "üretim güçlerinin yetersizliği" ile tanımlanamaz. Troçki, bunun sebebini devrimden sonraki yıllarda aranması gerektiğini belirtmektedir. Sosyalizmin bir tarım ülkesinde gerçekleşmesi mümkün değildir. Çünkü böyle bir ülkenin alt yapısı ve zayıf endüstrileşmesi sosyalist türde bir politik üst yapının gelişmesine olanak vermez. Bu Sovyet devriminin

²⁸ Eryılmaz, a.g.e., s. 28.

²⁹ Eryılmaz, a.g.e., s. 28.

erken doğduğu anlamına gelmez, sadece devrimin diğer ülkelerde de, özellikle endüstrileşmiş ülkelerde sürmesi gerektiğini gösterir.³⁰

Troçki'ye göre değişim bürokrasinin nicel yönünde yoktur. Değişme nitelik açınsındandır. Lenin zamanında bürokrasi halkın hizmetindedir; ama Stalin zamanında güç işçiden parti örgütüne parti örgütünden Stalin'e geçmişti. Proletaryanın diktatörlüğü bürokrasinin ve Stalin'in diktatörlüğüne dönüşmüştür.³¹ Sonuç itibariyle Troçki'ye göre işçiler kendilerini bürokrasiye karşı ikinci bir devrime hazırlamalıdır. Ancak bundan sonra bürokratların diktatörlüğü yıkılabilecektir.

Son olarak Troçki, bürokrasinin geleceğiyle ilgili olarak oldukça iyimser bir görüşe sahiptir. Sovyetlerin ekonomik gelişmesi daha fazla bürokratikleşmeyle birlikte gerçekleşmiş olsa da, bu gelişme bürokrasiyi zayıflatacaktır. İlk olarak bürokraside çelişkiler ortaya çıkmaya başlamıştır. Güç alt kademelerden üst kademelere verilmiş ve bu merkezileşme kaba kuvvetle engellenemeyen çekişmeler oluşturmuştur. Fakat zulmedilen işçi sınıfında bürokrasiye karşı üstünlük sağlama gücü mevcuttur. Halkın ekonomik ve kültürel gelişimi bürokrat diktatörlüğünü kabullenmez kılacaktır. İşçiler ikinci bir devrim için kendilerini hazırlamalıdır. Bu sayede sürekli devrim teorisi daha da genişletilmiştir. Bu, dünya devriminden önce Stalin rejimine karşı bir iç devrimi ima etmektedir.

1.2.3. Weberyen Bürokrasi Kuramı

Bürokrasi kavramını sistematik ve kapsamlı bir biçimde ilk inceleyen bilim adamı Alman ekonomist ve sosyolog Max Weber'dir. Weber'e göre bürokrasi uzmanlaşmış bir işlevi yerine getiren çok sayıdaki birey arasındaki işbirliğinin sürekli örgütlenmesidir.³²

³⁰ Ergun ve Polatoğlu, **a.g.e.**, s. 57.

³¹ Ergun ve Polatoğlu, **a.g.e.**, s. 58.

³² Mustafa Aydın, **Kurumlar Sosyolojisi**, Vadi Yayınları, İstanbul, 1998, s. 163.

Günümüzde Weber ismi, bürokrasi kavramıyla adeta bütünleşmiştir. Modern Kamu Yönetimi, siyaset sosyolojisi, işletme bilimi çağdaş örgütleri incelemek için hareket noktası olarak Weberci bürokrasi modelini seçmektedir. Weber'in bürokrasi analizi, Gaetano Mosca, Robert Michels, Karl Marx ve Gustav Schmoller gibi düşünürlerin görüşlerinden etkilenmiştir.³³ Burada Weber'i diğer düşünürlerden ayıran özellik, bürokrasiyi sistematik ve kapsamlı bir şekilde ilk defa inceleyen bilim adamı olmasıdır.

Bürokrasi olgusunu toplum içi güç ilişkilerinden ve toplumun genel siyasal yapısından çıkararak açıkladığı için Marksçı yaklaşımla yöntemde benzeşen, gerek sorunu yerleştiği genel düşünsel çerçeve, gerekse sorunlara getirdiği çözümler açısından onunla temelde ayrılan Weberci bürokrasi görüşü, çağdaş devletin siyasal rejimi ne olursa olsun, hangi siyasal ve toplumsal değişmelere uğrarsa uğrasın, bürokrasinin toplum ve devlet hayatında gitmemecesine kök saldıği varsayımına dayanmaktadır.³⁴

Max Weber biçimsel örgütleri, "meşru sosyal kontrol sistemlerinin" bir parçası olarak incelemiş, bürokratik örgütü, yetkinin ortaya çıkış biçimi olarak tasarlamıştır. Max Weber, kuvvet ve ikna gibi diğer sosyal etkileme biçimlerinden ayırdığı yetkiyi, "belli bir grubun belli bir kaynaktan çıkan emirlere itaat etme olasılığı" şeklinde tanımlarken;³⁵ gücü ise, emirlerin kabul edilmesini sağlamak şeklinde tanımlamıştır.

Weber "ideal tip" kavramını geliştirmiş ve "ideal tip"i soyut zihinsel bir tasarım olarak ele almıştır. Gerçekte karşılığı olmamakla beraber, tasarımılanan, bu idealleşen çerçeveye en yakın tip hangisi ise, onun önemsenmesi gerektiği yönünde çıkarımlar yapmıştır. Örneğin Weber, "Olgular dünyasına, ancak belirli oranlarda nüfuz etmeyi sağlayacak kavramlar yaparak eğilebilme olanağına sahibizdir ve bu kavramlar hiçbir

³³ Eryılmaz, a.g.e., s. 44.

³⁴ Fişek, a.g.e., s. 72.

³⁵ Atilla Baransel, **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, C.1, İstanbul Üniv. İşletme Enstitüsü Yayınları, Venüs ofset, İstanbul, 1979, s.168

zaman bize gerçekliğin tümü hakkında bir bilgi, bir evrensel bilgi sağlayamaz” demektedir. Bu saptaması da “ideal tip”le olgular dünyasına yaklaşılmaya çalışmakta ancak, gerçekliğin anlaşılmasına yeterli olamayacağına işaret etmektedir.³⁶

Weber, kendi bürokrasi modelini “ideal-tip” olarak nitelendirmiştir. Weber’e göre ideal tip bürokraside örgütlü bürolar sıradüzenli bir yapı oluştururlar. Sıradüzeni, ast-üst ilişkilerine dayanan basamaklı bir düzenin varlığını anlatır. Bu sıradüzeni içinde yukarıdaki sırada bulunanlar aşağıdakiler üzerinde denetleme yetkisine sahiptir, başka bir deyişle, sıradüzenli bir yapıda yukarıya doğru çıkıldıkça yetkinin sınırı genişler ya da aşağıya doğru inildikçe yetkinin sınırı daralır. Böyle bir yapıda yetkinin sınırı en geniş olan kişi en üstteki kişidir. Bu yapı aşağıya doğru genişleyerek bir piramide benzer. Piramidin en altındaki geniş tabanda bulunanlar yetkilerinin sınırı en dar olan, buyurma ve denetleme yetkisine sahip olmayan, yalnız verilen buyrukları yerine getiren kişiler olmaktadır. Böyle bir sıradüzenli yapılanma içinde işbölümüne dayanan birimler oluşur. Her birimin ve bu birimlerde görev yapan insanların bu işbölümü sonucunda uzmanlaşmaları beklenmektedir. Uzmanlaşma, işbölümüne dayanan görev alanlarına atama yapılırken teknik bilgi ve becerinin ön plana çıkması sonucunu doğurmaktadır.³⁷

Weber’in ideal-tip bürokratik modelinde örgütsel işlevlerin yerine getirilmesinde her şey kurallara bağlanmıştır. Bürokraside keyfilik yoktur, kişisellik yoktur, geçerli olan kurallardır. Kuralları da kural koyma yetkisine sahip olan organlar koymaktadır. Kuralların bulunması, sorun çözmede standartlaşmayı ve tek tek olayların ele alınmasında da eşitliği sağlamaktadır. Kurallara uygun olarak yapılan etkinlikler yazılı belgelere geçirilerek saklanır. Demek ki bürokraside yazılı bir iletişim esastır. Yazılı belgeler dizgenin güvencesi olduğu kadar örgütün belleğini de oluşturur.

³⁶ Doğan Özlem, **Max Weber’de Bilim ve Sosyoloji**, Ara Yayıncılık, İstanbul, 1990, s.106

³⁷ Ergun, **a.g.e.**,s.39

Weber politikacılara, bürokratlar üzerinde kontrol sağlamak için ısrarlı olmalarını tavsiye etmektedir. Çünkü bürokratik örgüt, onu elinde tutanlar için önemli bir güç kaynağıdır. Onun gücü rasyonelliği, uzmanlığı, güvenilirliği ve sürekliliğinden kaynaklanmaktadır. Weber iyi düzenlenmiş bir bürokrasinin başkaları tarafından kontrolünün zor olduğunu belirtmektedir. Toplum kurallarının uygulanması ve hizmetlerin yürütülmesinde bürokrasiye bağımlı hale gelmiştir. Güç ilişkilerini toplumsallaştırmaya yarayan bir araç olarak bürokrasi, bu aygıtı düzenleyenler için önemli bir iktidar aracı olmuştur.

Weber'e göre çağdaş siyasal hayat bürokratik olmalıdır. Çünkü sadece süreklilik değil, verim ve devletin kişisellikten uzaklaşması ona bağlıdır. Bununla birlikte günümüzde Weber'in bu görüşüne ve özellikle bürokratik yapıya eleştiriler vardır. Bürokratik yapının hantal ve kırtasiyeci bir yapıda olması, siyasal iktidarı zayıflatması vb. eleştiriler yapılmaktadır. Ama her şeye rağmen bürokrasi siyasal hayat için vazgeçilmez görünmektedir.³⁸

Weber bürokrasiyi anlatırken toplumda geçerli olan yetki ilişkilerinden hareket etmektedir. Weber'e göre toplumsal egemenliğin kullanılmasında başlıca üç türlü meşru yetkiden söz edilebilir. Bunlar, geleneksel, karizmatik ve yasal-ussal yetkidir.

Geleneksel otorite, eskiden beri var olagelen geleneklere uygun olarak oluşan bir otorite biçimidir. Geleneksel otorite, liyakate değil de, irsiyet ve statüye dayanmaktadır. Emretme gücünü kullananlar, genellikle tevarüs ettikleri statü sebebiyle kişisel otoriteye sahip olan efendilerdir. Efendilerin verdiği emirlerin meşruluğu, bu emirlerin geleneklere aykırı olmamasına bağlıdır. Geleneksel lider, tevarüs ettiği statüye dayalı olarak emir veren bir efendidir. Onun emirleri, kişisel ve keyfi olabilir, fakat bunlar geleneklerin

³⁸ Aydın, a.g.e., s.165

olanak verdiği çerçevededir. Tebaası ona, kişisel bir sadakat ya da geleneksel statüsüne saygı duyarak itaat eder.³⁹

Karizmatik otorite, bir kişiye karşı güvene, onun kahramanlığına veya üstün niteliklerine duyulan inançtan kaynaklanan otorite biçimidir. Bu otorite, geleneklere tamamen zıt bir doğrultuda gelişebilir. Önemli olan kişinin, sihir, kahramanlık ya da diğer olağanüstü yetenekleri ile karizmaya (tanrı vergisi kişiliğe) sahip olduğu hakkında bir "inanç" uyandırmasıdır. Karizmatik otoritenin meşruluğu, bu inanç temeline dayanır.⁴⁰

Yasal otorite, yasalara dayanan güç ve egemenliktir. Bu, yasaların geçerliliğine ve rasyonel kurallara dayanan işlevsel "yetki".ye inanmaya bağlıdır. Yasalarca konulmuş ödevlerin yerine getirilmesinde itaat esastır. Weber, bu otorite tipine bir de "rasyonellik" eklemiştir. Bu otorite tipinde halk, kanunlara, onların karizmatik ya da geleneksel liderler tarafından yapıldığından değil, yöneten ve yönetilenler tarafından uygun ve doğru olarak kabul edilen bir prosedüre göre yapıldığına inandığı için uyarlar. Ayrıca yönetici, mevcut makamına yasal prosedürlere (atama, seçim vb.) uygun olarak geldiği ve buna bağlı kaldığı için amir olarak kabul edilir.⁴¹

1.3. BÜROKRATİKLEŞMEYE NEDEN OLAN FAKTÖRLER

Başta devlet daireleri olmak üzere, birçok örgüt zaman içinde küçükten daha büyük yönetim biçimlerine doğru bir değişim gösterdiğine göre, bürokratikleşmenin tarihi bir süreç içinde oluştuğu ya da geliştiği söylenebilir. Ancak, tarihi süreç içinde bazı örgütlerde bürokratikleşme güçlü olduğu halde, diğerlerinde benzer özelliklerinin görülmemesi, başka faktörlerin de bürokratikleşme sürecinde etkili olduğunu hatıra getirmektedir. Weber, yasal-rasyonel bürokrasinin ortaya çıkışında etkili olan faktörleri, "Protestan ahlakı",

³⁹ Eryılmaz, a.g.e., s. 50.

⁴⁰ Eryılmaz, a.g.e., s. 53.

⁴¹ Eryılmaz, a.g.e., s. 53-54.

"para ekonomisinin gelişmesi", "ulus-devletin ortaya çıkışı", "devletlerin görevlerinin artması" ve "kapitalist sistem" olarak belirtmektedir.⁴² Weber ve onu yorumlayanların görüşlerini dikkate alarak bu faktörleri altı ana başlık altında toplamak mümkündür.

1.3.1. Hacim

Yapılan işlerin hacim bakımından büyümesi, bürokratikleşmeyi teşvik etmiştir. Çünkü bürokrasiler, büyük çaptaki idari, siyasi ve iktisadi fonksiyonları yürütmek için oluşturulmuş mekanizmalardır.

Bir kişinin ya da bir ailenin yönetebileceği işler, bürokratik bir nitelik göstermezler. Örneğin bir mahalledeki bakkal dükkânını düşünelim. Söz konusu dükkân, yapısı küçük olduğu için bir kişi tarafından işletilmesinde sorun ortaya çıkarmaz. Ancak bakkal, dükkânını genişletip süpermarkete dönüştürmeye karar verdiği zaman, işletmenin hacmi büyüyecek, çeşitli fonksiyonlar ortaya çıkacak ve bunlar için çeşitli personele ihtiyaç hissedilecektir. Kasada, yeteri kadar personel müşterilerin hesabını alacak; bazıları boşalan raflara emtia yerleştirecek, kimileri toptancılardan malların satın alınmasıyla ilgilenecek, muhasebe işlerini yürütecek ayrı personel istihdam edecek, güvenlik için personel olacak, hasılı süpermarketin gerektirdiği şekilde işletilmesi için çeşitli personelin istihdamı zorunlu olacaktır. Böylece, söz konusu görevliler arasında işbölümüne gidilecek, otorite hiyerarşisi kurulacak, dosyalar hazırlanacak, belirli ilkeler ve kurallar konulacak ve yönetim profesyonelleşecektir. Görüldüğü gibi bu özellikler, bürokratikleşmenin asgari unsurlarını oluşturmaktadır.⁴³

Günümüzdeki kamu örgütleri ve özel işletmeler, tarihteki benzerlerinden daha çok bürokratik olma eğilimindedir. Çünkü modern devletler üstlendikleri çok sayıda görevleri yürütebilmek ve halka daha iyi

⁴² Eryılmaz, a.g.e., s. 71.

⁴³ Eryılmaz, a.g.e., s. 72.

hizmet sunabilmek için yapılarını büyötmek zorunda kalmışlardır. Bu da daha çok memur istihdamını ve çeşitli usul ve kuralları ortaya çıkarmıştır.

1.3.2. Para Ekonomisinin Ortaya Çıkışı

Weber'e göre, para ekonomisinin ortaya çıkması ve gelişmesi, bürokratikleşmenin en önemli tarihi şartını oluşturmaktadır. Para ekonomisinin gelişmesiyle memur maaşlarının düzenli bir şekilde nakdi olarak ödenmesi gerçekleşmiş, buda çalışanın kendini kuruma adamasını ve görevinde yükselme isteğini ortaya çıkarmıştır.⁴⁴ Weber'e göre, belirli bir düzeye gelmiş para ekonomisi, saf bürokratik yönetim mekanizmasının kurulmasının değilse bile, sürekli ve kalıcı varlığının normal ön koşuludur.

1.3.3. Özel İdari Sorunlar ve İhtiyaçlar

Zamanla ortaya çıkan birtakım idari sorunlar ve ihtiyaçlar da bürokratikleşmenin sebepleri arasında yer almaktadır. Örneğin eski Mısır'da ülke genelinde su yollarının yapılması ve yönetimi sorunu, tarihte bilinen ilk büyük ölçekli bürokrasilerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Başka bazı ülkelerde, özellikle uzun sınır boylarını koruyabilmek için güçlü ordular meydana getirme ihtiyacı ortaya çıkmış; bu orduların örgütlenmesi için birtakım bürokratik yöntemler bulunarak uygulamaya konulmuştur. Söz konusu orduların finansmanı içinde vergi sistemleri geliştirilmiştir.⁴⁵

1.3.4. Kapitalist Sistem

Kapitalist sistemin, bürokrasinin gelişmesini hızlandırdığı ifade edilir. Kapitalizm, genelde bürokratik örgüt modeline ihtiyaç gösterir. Kapitalizme göre ekonomik risklerin rasyonel tahmini ki bu kapitalizmin en önemli özelliğidir, düzenli bir piyasa ekonomisiyle mümkün olur.

⁴⁴ Eryılmaz, **Bürokrasi**, s. 46.

⁴⁵ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 47.

Kapitalist piyasa sisteminde büyük şirketlerin gelişmesi etkinlik ve verimlilik için bürokratik idari metotların uygulanmasını gerektirir. Bu büyük işletmeler önce, işçilerin işverenle doğrudan pazarlık yapma gücünü zayıflattılar. Bunun üzerine işçiler, işverenle daha iyi pazarlık yapabilmek ve haklarını koruyabilmek amacıyla, güçlü yönetim mekanizmasıyla donatılmış büyük yapılı sendikalar oluşturdular. Gerek şirketlerin, gerekse sendikaların örgütlenmesinde bürokratik metotlardan yararlanıldı.⁴⁶ Bürokratikleşme, yalnızca kapitalist sistemin hareketlendirdiği bir olgu değildir. Komünist ülkelerde devlet ve toplum düzeninin Marksist ideolojiye göre yapılandırılmasında, Weber'in bürokrasi modelinden geniş ölçüde yararlanılmıştır. Güçlü bir ordu, polis teşkilatı, kamu haberleşme sistemi, parti örgütü ve devlet işletmeleri bu ülkelerdeki bürokratikleşmenin somut göstergeleridir.⁴⁷

1.3.5. Demokrasi ve Eşitlik Düşüncesi

Modern siyasal sistemlerin gelişiminde, iki ana çizgi dikkati çekmektedir. Bunlardan birincisi, siyasal iktidarların daha yaygın kitle tabanına dayanması; ikincisi ise, bireyle siyasal iktidar arasındaki ilişkilerde herkesin aynı yasa hükümlerine tabi olması ya da yasal eşitliğidir. Yasal eşitliği, ekonomik ve sosyal alandaki eşitlik düşüncesi ve uygulamaları izlemiştir. Toplumdaki eşitlik istekleri ile, bunun beraberinde getirdiği genel kurallar ve genel kuralların güçlendirdiği aşırı merkezîyetçilik, bürokrasinin gelişmesindeki sebeplerden biri olarak kabul edilmektedir.⁴⁸

Öte yandan, devletin yeni alanlara girmesiyle yasal düzenlemelerin hız kazandığı görülmektedir. Siyasal iktidarlar, görev alanlarını genişletmekle, söz konusu alanlarda yeni örgütler ve herkese uygulanabilir kuralların

⁴⁶ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 48-49.

⁴⁷ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 50.

⁴⁸ Cemil Oktay, **Siyasal Sistem ve Bürokrasi**, Der Yayınları, İstanbul, 1997, s. 39-40.

geliştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Yaygın siyasi-idari sistem, çok sayıda düzenlemeyi ve örgütlenmeyi de beraberinde getirir.⁴⁹

1.3.6. Sanayileşme

Bürokrasinin gelişmesini sağlayan faktörler içinde sanayileşmenin özel bir yeri vardır. Sanayileşme, üretimin rasyonelleşmesi, makineye dayalı hale gelmesi ve artması olduğu kadar, yeni sorunların ve taleplerin de gelişmesi demektir. Fabrika sisteminin gelişmesi; şehirlerin büyümesi, altyapı, işsizlik, konut, güvenlik, sağlık ve eğitim gibi birçok sosyo-ekonomik sorunları beraberinde getirmiştir. Fabrikaların denetimi, çalışma şartlarına ilişkin düzenlemeler, iş güvenliği ve sendikal haklar gibi konular, sanayi toplumunun en önemli sosyal sorunları arasında yer almaktaydı. Bu sorunlar, piyasa ekonomisi tarafından tatminkâr bir düzeyde çözülemediği için, devletin müdahalesini zorunlu hale getirmiş ve bu alanlarda yeni örgütlenmelere gidilmiştir.

Ayrıca, sanayileşmeye bağlı olarak ortaya çıkan teknik bulgular da, bürokratikleşmeyi artırmıştır. Bunun en tipik örneği, otomobilin ve uçağın icadıdır. Otomobil icat edildikten sonra, her ülkede çok çeşitli kurumlar ve kurallar ortaya çıkmaya başlamıştır. Yolların yapımı ve bakımı ile ilgili merkezi ve yerel düzeyde birimler kurulmuş ve yollardaki trafik düzenini sağlayacak polis teşkilatı oluşturulmuştur. Uçağın icat edilmesiyle de benzer düzenlemeye ve örgütlenmeye gidilmiştir. Günümüzde bilgi teknolojilerinin ortaya çıkması ve hızlı bir şekilde yayılması sonucu, internet suçları gibi bir takım sorunlar yaşanmış bu amaçla yeni yasal düzenlemeler yapma ihtiyacı belirmiştir.⁵⁰

⁴⁹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 54.

⁵⁰ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, s. 87-88.

1.4. BÜROKRASİNİN NEDEN OLDUĞU SORUNLAR

Gelişme ya da çağdaşlaşma sürecindeki toplumların bürokrasi sorunları farklı boyutlarda oluşmaktadır. Çağdaşlaşma aşamasındaki toplumlarda, çevreden sisteme yönelen istemlerin çeşitlenmesi ve sıklaşmasına denk bir yapının oluşturulması temel sorundur. Bu toplumlarda istemleri yükselten yapı değişikliği ile bürokratlaşmayı gerçekleştiren yapı değişikliğinin farklı zaman boyutlarını aynı mekân üzerinde geçirmeleri, söz konusu toplumların en güncel sorunu olmaktadır. Bir yanda istemleri yükselen diğer yandan da bu yükselen istemleri yanıtlamada yeterli bürokratik yapıyı geliştirmemiş siyasal sistem, günümüz az gelişmiş toplumlarının belirgin özelliği oluyor. Bu yapısal dengesizliğin sonucu, “gevşek devlet” olgusu karşımıza çıkmaktadır. Bu gevşek devlet kamu kuruluşlarını yangın yerine çeviren rüşveti, yönetilenleri bunaltan kayırmaları, şaşırtıcı boyutlara varan siyasallaşmayı ve genel bir bozulmayı meydana getirir.⁵¹

Bürokraside, tamamen parti çıkarları ya da kişisel yakınlıklara dayalı olarak yapılan değişiklikler, çok kez iş bilenlerin dışlanmasına yol açmış, hiyerarşik düzen, standart kuralların dışına çıkıldığı için bozulmuştur. Bürokrasinin çökmesinin en önemli nedenlerinden birisi ekonomik sıkıntıdır. Son yıllarda sürekli hale gelen aşırı enflasyon, başka gelir kaynağı olmayan memurların devletten uzaklaşmalarının ya da yasa dışı gelir elde etme yolları aramalarına yol açmıştır. Siyasal iktidarın, bürokratları özellikle de büyük bürokratları, kendilerine belirlenen sıra dışı gelir kaynaklarıyla beslemeleri, onları iktidarlara daha bağımlı hale getirmiştir.⁵²

Türk bürokrasisinin belli başlı sorunlarına bakacak olursak;

⁵¹ Cemil Oktay, **Yükselen Sistemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İ.Ü.S.B.F. Yayınları, İstanbul,1983, s. 65.

⁵² Erhan Bener, **Bürokratlar**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2002, s.10.

1.4.1. Yönetimde Siyasallaşma

Kamu yönetimi siyasal iktidarın yürütme aracıdır. Siyasal iktidar politikalarını etkin ve verimli bir biçimde yürütebilmek için bürokrasiye hâkim olmaya çalışmaktadır. Bürokrasinin siyasal iktidar tarafından sürekli olarak kontrol edilmeye çalışılması, yönetimdeki gücünün kırılmaya çalışılarak iktidar amaçlarına hizmet eden bir duruma getirilmek istenmesi, bürokrasinin süreklilik arz eden bir siyasal etkiye maruz kalmasına yol açmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde siyasallaşma sorununa yol açmaktadır.⁵³ Buradan hareketle, yönetimin siyasallaşmasını kamu görevlerine yapılan atamalarda ve yükseltmelerde, liyakat yerine siyasi unsurların öncelikli rol oynaması ve siyasal iktidarların adam kayırmacılığı şeklinde tanımlanabilir.

Yönetiminin siyasallaşmasının en önemli göstergelerinden birisi olan "her iktidar değişikliğinde siyasal nitelikli atamaların yaygınlık kazanması", toplumun her kesiminde tepkilere yol açmaktadır. Bu tepkilere rağmen, iktidar koltuğuna oturan partiler yeni kadrolar ve makamlar ihdas etmek suretiyle yönetimde siyasallaşmayı kolaylaştırmaya çalışmaktadırlar. Üstelik siyasal nitelikli atamalar hiç bir zaman yüksek yöneticilerle sınırlı kalmamakta, uygulayıcı teknik görevlilere ve alt kademelere kadar inmektedir.⁵⁴

Yönetimin siyasallaşmasının aşırı olması, yönetimin tarafsızlığını zedelemekte, özellikle üst düzey yöneticilerin sık sık değiştirilmesi yönetimde tutarlılığı ve istikrarı bozmaktadır. Bu tutum, kamu bürokrasisinin etkin ve verimli işlemlerini engelleyerek, bürokratik sistemi yozlaştırmaktadır.⁵⁵

Türk kamu personel rejiminin en önemli ilkeleri, "yeterlik" ve "siyasal tarafsızlık" olmasına rağmen, uygulamada, yönetimde siyasallaşma çeşitli yöntemler kullanılarak yaygın bir nitelik göstermektedir. Siyasal iktidarlar

⁵³ TÜGİAD, **Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet**, Haz: K. Çınar, TÜGİAD Yayınları, İstanbul, 1997, s. 10.

⁵⁴ TÜGİAD, **a.g.e.**, s. 10.

⁵⁵ TÜGİAD, **a.g.e.**, s. 10.

değiştğinde müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmekte; bu değişiklik bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzanmaktadır. Memurluk adeta hükümete ve onu oluşturan siyasi parti veya partilere bağlı bir kurum haline dönüşmektedir. Siyasal atamaların yoğunluğu, kamu personelinin yükselmek için, uzmanlık, bilgi ve becerisini artırmaktan çok, iktidarla veya ona aday bir partiyle ilişki kurması sonucunu doğurmaktadır.⁵⁶

1.4.2. Kayırmacılık

Türk kamu bürokrasisinde kayırmacılık genellikle iki biçimde ortaya çıkmaktadır.⁵⁷ Bunlardan ilki, kamu hizmetlerine girişte yeterlik yerine, tanıdık, akraba, arkadaş, hemşehri, siyasi yakınlık, vb. unsurların birinci derecede rol oynamasıdır. Türkiye'de 1973'ten bu yana, yönetim aşırı derecede politize olmuş, siyasi partiler bürokraside iş bulma görevi üstlenmiş, bunun sonucunda ise bürokrasi özerkliğini kaybetmiştir. Özellikle son yıllarda personel politikasında, kayırmacılık yöntemini çağrıştıracak bir uygulama sergilenmektedir. Siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle iktidara gelen hükümetler bürokrasinin her kademesinde büyük keyfi uygulamalara başvurmakta ve bu durum onarılması güç sonuçlara neden olmaktadır.⁵⁸ Ülkemizde kayırmacılığın ikinci şekli ise, kamusal hizmetlerin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik kriterlerinden çok, oy, partiye destek ya da ideolojik yakınlık gibi faktörlerin etkili olmasıdır.

1.4.3. Yolsuzluk ve Rüşvet

Kamu bürokrasisinin işlemsel sorunlarından bir diğeri yolsuzluktur. Yolsuzluk, kamu bürokrasisinin geleneksel hastalıklarındandır ve en yaygın görülen işlemsel sorundur.

⁵⁶ İZTO, **Kamu Bürokrasisi**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1993, s. 31.

⁵⁷ İZTO, **a.g.e.**, s. 32.

⁵⁸ Halil Ülker "**Siyasi İktidar - Bürokrasi İlişkisi**". **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, II.Cilt, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995, s. 192.

Berkman'a göre yolsuzluk, kamu görevlisinin maddi ve maddi olmayan çıkarlar için yetkisini kanuni düzenlemelere aykırı bir biçimde kullanmasıdır.⁵⁹ Maddi bedel içerikli yolsuzluk, kamu görev ve yetkilerinin maddi kazanç gözetilerek kanuni düzenlemelere aykırı biçimde kullanılmasıdır. Bu yolsuzluk türünün belli başlı örnekleri; rüşvet, haraç ve zimmettir. Maddi olmayan içerikli yolsuzluk ise, bir kamu işleminde kişilere ayrıcalık sağlanmasının maddi çıkar gözetilmesinden çok bazı bağlılıklar ve yükümlülükler sebebi ile yapılmasıdır. Bu yolsuzluk türünün belli başlı örnekleri ise; yakınları kayırma ve nüfuz sahibi kişileri kayırmadır.

Kamu görevlilerinin para, mal, hediye gibi bir takım maddi çıkarlar karşılığında, bunları sağlayan kişi veya kümelerle ayrıcalıklı bir kamu işlemi ile çıkar sağlamaları "rüşvet" olarak tanımlanmaktadır.⁶⁰

Rüşvet, genellikle kamu hizmetlerindeki arzın talebi karşılayacak düzeyde olmaması veya hizmetlerin zamanında sunulmaması durumunda ortaya çıkar.⁶¹ Rüşvette para, mal, hediye gibi maddi değerler açıkça verildiği gibi, dolaylı yollarla da verilebilir. Kamu görevlisinin bir malının kıymetinin çok üstünde bir fiyata satın alınması, kira vermeden bir dairede oturmasının sağlanması, borç para verilmesi gibi dolaylı yollarla da rüşvet verilebilmektedir.

1.4.4. Aracılık

Özellikle az gelişmiş ülkelerin yönetim sistemlerinde yaygın olarak görülen kamu bürokrasisinin işlemsel sorunlarından biri de yöneten-yönetilen ilişkilerinde ortaya çıkan "aracılar yoluyla işlemleri yürütme" uygulamasıdır.⁶²

⁵⁹ Ümit Berkman, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayını, Ankara, 1983, s. 16.

⁶⁰ Berkman, **a.g.e.**, s. 21.

⁶¹ İZTO, **a.g.e.**, s. 33.

⁶² TÜGİAD, **a.g.e.**, s. 19.

Ortalama bir vatandaş, kendini kamu bürokrasisi karşısında zayıf hissettiği için, işlerinin yürütülmesinde aracılar başvurmuştur. Vatandaşların bu yola başvurmalarının diğer bir sebebi de bürokrasinin yapı olarak karmaşık ve kuralcı olmasıdır. Kamu yönetiminde aracıların yaygın olarak kullanılması; işlemlerle ilgili halkın yeterince bilgilendirilmemesi, kolaylık sağlanmaması, işlem süreçlerini ve belgelerini açıklayacak görevlilerin istihdam edilmemesi veya bu konuda yazılı kılavuz ve levhaların bulunmamasının bir sonucudur.⁶³

Aracılar bazen bir kurum veya bir kişi olabileceği gibi, yönetimin siyasallaşmasına bağlı olarak siyasal nitelikli kişiler de olabilmektedir. Genellikle milletvekilleri, mahalli eşraf, siyasi parti yöneticileri ve eski bürokratlar, vatandaşların işlemlerin yürütülmesinde aracı olarak kullandıkları kişilerdir.⁶⁴

Yapılan araştırmalara göre, halkla yönetim arasında aracılık yapan kümelerin başında siyasal kişiler gelmektedir.⁶⁵ Bu hizmet her iki taraf için de güzel sonuçlar doğurur. Vatandaş amacına ulaşırken, parlamenterler de vatandaşlarının takdirini kazanır. Hatta işi yapan kamu görevlisi de siyasal iktidarın beğenisini kazanır.

Bazı meslek kesimleri de vatandaş-yönetim ilişkilerinde aracı rolünü üstlenmektedir. Bu kesimlerin başında avukatlar gelir. Bu hizmet hem etkili hem de yaygın bir hizmettir. Bunun yanında komisyoncular, müşavirler gibi kesimler de asıl olarak böyle bir işle uğraşırlar.⁶⁶ Bu mesleklerin hizmetlerinden yararlanabilenler, yönetimden daha çabuk ve kendi lehine sonuç alma şansını yakalar. Ayrıca unutulmaması gereken bir nokta da bu kesimlerin verdikleri hizmetlerin karmaşık sorunlarla ilgili olduğudur.

⁶³ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1998, s. 236.

⁶⁴ İZTO, **a.g.e.**, s. 34.

⁶⁵ Metin Kazancı, **Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995, s. 209.

⁶⁶ Kazancı, **a.g.e.**, s. 210.

Aracılık konusunda son kesim kamu görevlilerinin kendileridir. Tanıdık ilişkileri, meslektaşlardan gelen ricalar, kendilerinin siyasal beklentileri bazen de maddi beklentiler sonucu, kamu görevlileri de aracılık yapmaktadır.⁶⁷

1.4.5. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma

Her örgüt, çalışmasını örgüt içinde kesin geçerliliğe sahip olan yazılı kurallara göre yürütür ve üyelerinden örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesine uygun biçimde bir davranış birliği içinde bulunmalarını ister.

Bürokrasinin en önemli özelliklerinden birisi olan işlemlerin önceden belirlenmiş yazılı kurallara göre yürütülmesi; örgüt amaçlarının mümkün olan en kısa zaman dilimi içerisinde başarılması, tarafsızlık, hızlilik ve verimlilik gibi amaçlara ulaşmak için olmazsa olmaz bir gereklilik olmasının yanı sıra, aynı zamanda hukuksal bir gerekliliktir. Bu yüzden, her yönetsel işlemin yasal bir dayanağının bulunması ve yasalara uygun olarak yapılması gerekir.⁶⁸ Çünkü yönetsel işlemlerden doğan sorumlulukların saptanabilmesi için buna gerek duyulur. Bu zorunluluğun ve diğer zorunlulukların etkisi ile kamu bürokrasisinin özel sektördeki bürokratik örgütlerden daha çok kurallara bağlı ve biçimci olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Kuralcılık; ya yasaların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yöneticilerin olaylar ve sorunlar karşısında inisiyatif kullanamamalarının bir sonucudur, ya da vatandaşa karşı duyulan bir kuşkunun ürünüdür.⁶⁹ Kuralların ayrıntılı olması ve personele takdir yetkisinin verilmemesi, bir yönüyle yasama organının bürokrasiyi kendi iradesi paralelinde çalıştırma arzusuna yönelikken; diğer yönüyle, üst düzey yöneticilerin alt kademelerde çalışanları kendi iradelerine tabi kılmak ve denetimleri altında tutmak eğilimlerinin bir sonucudur. Bir başka yönüyle ise kuralcılık, bürokratların ya da memurların

⁶⁷ Kazancı, a.g.e., s. 210.

⁶⁸ Şeref Gözübüyük, Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1996, s. 241.

⁶⁹ İZTO, a.g.e., s. 30.

kendilerini denetim riskinden korumak için başvurdukları bir yöntemdir. Çünkü bürokraside yöneticilerin sorumluluğu, kısmen yanlış bir anlayış sonucu, hizmetlerin verimli olarak yürütülmesine göre değil, işlemlerin kurallara uygun yürütülüp yürütülmediğine göre değerlendirilmektedir.⁷⁰

Türkiye'de kamu hizmetlerinin işleyişi ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Ayrıntılı kurallar, yönetimin işleyişini yavaşlatmakta, tembel yöneticiye mazeret kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır. Öte yandan, ayrıntılı kurallar zamana ve yeni koşullara karşı fazla dayanamamakta, kısa sürede eskimekte ve bu nedenle sıklıkla mevzuat değişiklikleri zorunlu hale gelmektedir.⁷¹

Yöneticilere takdir yetkisi verilmemesi ve her soruna hukuk kurallarının lafzına dayanılarak çözüm aranması, bürokrasiyi sürekli olarak mevzuat üretmeye yöneltmiştir ve yöneltmektedir.⁷² Bu nedenle yasaların genel olarak düzenlenmesi ve kamu personelinin sorunların çözümünde esnek hareket edebilmesini sağlayacak yetkilerle donatılması gereği kaçınılmazdır.

1.5. SİYASET KAVRAMI

Siyaset kavramı oldukça değişik şekillerde tanımlanmıştır. Yapılan tanımların her biri, siyaset olgusunun bir yönünü izah etmesi ve birçok unsuru dışarıda bırakması bakımından çeşitli eksikliklerle doludur. Söz konusu tanımlar siyaseti, bir sanat olarak nitelendirmekten başlamakta, buna devlet yönetimi, otorite ilişkileri, baskı veya kabul ettirme yolu, iktidar mücadelesi gibi hususlarla izah etme yoluna gitmişlerdir. Birçok siyaset bilimci siyaseti bir iktidar mücadelesi olarak tarif etmişlerdir.⁷³

⁷⁰ İZTO, **a.g.e.**, s. 30.

⁷¹ İZTO, **a.g.e.**, s. 30.

⁷² İZTO, **a.g.e.**, s. 30-31.

⁷³ Taner Tatar, **Siyaset Sosyolojisi**, Turan Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.15.

Siyaset kelimesi Arapçadan Türkçeye geçen bir kelime olup bu dilde “siyasa” şeklinde kullanılmaktadır. Siyasa kelimesi yönetmek, eğitmek, yetiştirmek anlamına gelmektedir. Orijinal olarak bu kelime önce bedevi toplumlarda hayvanların, özellikle de atların ve develerin, terbiye edilmesi ve yetiştirilmesi için kullanılmış olup atları tımar eden, bakan kişiye de Seyis adı verilmiştir. Birine bakmak, yetiştirmek, terbiye etmek, yönetmek anlamı kazanan siyaset kelimesi daha sonra şehirlerin ve insanların yönetiminde ve bu alandaki ilişkilerde kullanılmıştır. Şehirlerin ve insanların yönetimi anlamında kullanıldığında siyaset, onların refahını arttırmak için belirli bir yöntemle onları yönetmenin sanatını ifade etmiştir. Bu durumda siyaset bir amaç veya prensip gereğince şehrin yönetilmesine ilişkin sanat anlamına gelmektedir.⁷⁴

Siyaset kavramının İngilizcedeki karşılığı “politics”dir. “Politics” eski Yunanca da şehir anlamına gelen “polis” kelimesinden türemiştir. Polis aynı zamanda bir siyasi modelinde adıdır. Bu model içinde, bütün vatandaşların şehir işlerine duyarlı olması talep edilmekte ve bunu yapmayanların “ilgisiz” hatta “ahmak” olduğu düşünülmekteydi. Zamanla politikanın kapsamı, tarzı ve vasıfları da değişmiş ve politika beşeri faaliyetlerin meşru ve gerekli bir türü olarak kabul edilir hale gelmiştir.⁷⁵

Siyaset olasılıklar arasında tercih yapmak, seçim yapmak, hatta her bir bireyin bizzat kendisinin bir olasılık olması durumudur. Siyaset, taraf tutmaktır; tarafların olması ve kendi çıkarlarının gerçekleştirilmesi için ortak belirlenmiş yasalar içinde mücadele etmektir. Taraflar yoksa siyasette yok demektir. Tek taraflı belirlenen ilkeler, değerler, sistemler, ideolojiler kısaca tek tanımlı ve tek yönlü adalet kurgulaması siyasetin değil despotizmin göstergesidir. Aksine siyaset, “adaletin ne olduğuna ilişkin sonsuz halk anlaşmazlığıdır”. Siyaset tek tek bireylerin hayat düzenlemesi olduğu, ama bu düzenlemelerin asla devletin diğer bireyleri ve toplumu düzenlemesinin

⁷⁴ Davut Dursun, **Siyaset Bilimi**, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2002, s. 25.

⁷⁵ Atilla Yayla, **Siyaset Teorisine Giriş**, Liberte Yayınları, Ankara, 2002, s. 1.

aracı kılmaması gerektiği konsensüsü üzerinde yaşar. Siyaset, farklı adalet düzenlemelerinin tartışıldığı bir arenadır, tek bir düzenin dayatıldığı değil. Çünkü siyasetin işlevi bireylerin siyasal iktidar ilişkilerine katılmasıdır. Devlet ve toplum amaçlanarak sürdürülen siyaset geleneğinde, devletin güvenliği, kamu yararı, siyasal istikrar, toplumsal menfaatler gibi müphem kavramlaştırmalar içerisinde bireysel tercihler yok edilir. Oysa birey ve bireysel tercihlerin amaçlandığı siyaset algılamasında, siyasal katılım, konsensüs, bireysel çıkarlar ve temsil olguları toplumsal rıza ve siyasal istikrarın olmazsa olmazı olan meşruiyet ilkeleri kabul edilir.⁷⁶

Antik Yunandan günümüze, Batı fikir geleneği içinde evrensel bir gerçek olduğu düşünülen politikanın, çeşitli zamanlarda, değişik kişiler tarafından tanımlarının yapıldığı görülmektedir. En ilgi çekici tanımlardan veya vasıflandırmalardan bazıları devlet adamlarından gelmiştir. İngiliz Lord Butler siyaset “mümkün olanın sanatıdır” derken, yine İngiliz devlet adamı Benjamin d’Israeli “insanları aldatma yoluyla yönetme sanatı”nı politika olarak adlandırmıştır. 20. yüzyılın en önemli despotlarından Hitler ise politikayı “bir milletin dünyadaki varlık mücadelesini yürütme sanatı” biçiminde tanımlamıştır.⁷⁷

Siyaset, modern yaşamdaki anlamıyla kamu düzenini sağlayan ve genel yönetimi gerçekleştirme görevini yerine getiren bir temel kurumdur. Bu haliyle de insanlığın varlığıyla paralel bir olgudur. Diğer kurumlar gibi bu temel kurumun altında onlarla alt kurum sıralanır. Mesela otoriteler, önderler, seçim sistemi, oylama, baskı grupları, bürokrasi, partiler vb. bunlardan sadece birkaçıdır.⁷⁸

Bu zamana kadar yapılan tanımların her biri politikanın değişik yönlerini öne çıkarmış veya tanımı yapanların ideolojik veya değersel

⁷⁶ Halis Çetin, **İnsan ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s. 33.

⁷⁷ Yayla, **a.g.e.**, s. 2.

⁷⁸ Aydın, **a.g.e.**, s. 25.

konumunu sergilemiştir. Herkesi tatmin edecek veya herkesin üzerinde tam bir mutabakat sağladığı bir politika tanımı şimdiye kadar ortaya çıkmadığı gibi, bundan sonrada böyle bir şeyin olma ihtimali zayıftır. Siyasetin tanımı da kendisinde halen tartışılmaktadır.

Tanımı yanında, siyasetin bir bilim mi, bir sanat mı yoksa bildiğimiz anlamda bir hayat gerçeğini olduğu da siyaset bilimi edebiyatında tartışılan bir konudur. Siyasetin, bunların hepsinin bir nebze içinde barındırdığı ama hiçbirine tam olarak tekabül etmediğini söyleyebiliriz. Şüphesiz siyasetin bir bilim olarak okutulduğu yerlerde yani üniversitelerde siyasetin bilimsel yönünün vurgulanması eğiliminin ağır basması beklenir. Ancak bu siyasetin tümüyle bilimsel ya da sadece bilimsel yöntemlerle anlaşılacak bir fenomen olduğunu göstermez.⁷⁹

Modern siyaset, bugün meşruiyet sorununu pratik alana indirmiştir. Dinsel, geleneksel, metafiziksel ve mitsel kökenler yerine fiziki gerçeklerin belirleyiciliğinde siyasal istikrar meşruiyetini oluşturmaya çalışmıştır. Bu bağlamda modern siyaset, gelenek yerine kuralları, metafizik amaçlılık yerine fiziki amaçlılığı, mitolojiler yerine kurumları, karizma yerine bireyi siyasal iktidarın meşruiyet kaynakları olarak ilan etmiştir. Uzun tarihsel değişimden sonra, günümüzde siyaset; halkın yönetime etkin katılımı, farklı düşüncelerin özgürce ifadesi, örgütlenmesi ve temsili, düşünce özgürlüğü, çoğunluğun yönetimi ve azınlığın haklarının korunması, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması ve hukukun üstünlüğü şeklinde özetlenebilecek bir dizi ilkenin çerçevesini oluşturmaktadır.⁸⁰ Siyaset bir tarafta toplumun ne adına, hangi ilkelere göre yönetileceği sorusuna cevap verirken, diğer taraftan kim tarafından bu yönetimin gerçekleştirilebileceğini belirler. Siyasal kararlara şiddet, tartışma, gelenek, alışkanlık, pazarlık ve oylama yollarıyla ulaşılabilir.

⁷⁹ Yayla, **a.g.e.**, s. 3.

⁸⁰ Çetin, **a.g.e.**, s. 34.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ-SİYASET İLİŞKİLERİ

2.1. GENEL OLARAK BÜROKRASİ - SİYASET İLİŞKİLERİ

Bürokrasi ve siyaset birbirleriyle çok yakın ilişkileri olan iki oluşumdur. Siyasi yöneticiler, yapılacak işler konusunda, genel çerçeveyi ve hedefleri belirlemekte; bürokrasi (kamu yöneticileri) ise, bu çerçeve içinde yönetsel kararlar almakta ve bunları uygulamaktadır. Başka bir deyişle siyasal iktidar ülke yönetimine ilişkin kararları politik bir süreç içinde almakta ve kendisine bağlı olan bürokrasiye bunu uygulatmaktadır. Bu ayrım teorik olarak böyle gözükse de, yönetsel uygulama ve günümüz gerçekleri açısından, durum teorideki gibi işlememektedir.

Modern ulus devletlerde hükümetin bir aracı olarak uzmanlaşmış yönetsel organizasyonların ortaya çıkışı ve demokratik ideolojinin gelişmesi sonucunda devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının ayrılması ile iktidarın bir merkezde toplanması ve gücün kötüye kullanılmasının önlenmesi özellikle vurgulanır. Devlet fonksiyonlarının bu şekilde ayrılması sonucunda bürokrasi, siyasal liderliğe bağlı bir yapıya kavuşturulmuştur. Böylece yönetsel ve politik roller arasındaki ayrım belirginleşmeye başlamıştır. Atanmış kamu görevlileri olarak memurlar, seçilmiş politikacıların direktifleri altında çalışma konumuna geçmişlerdir. Bu bakımdan gerek siyasiler gerekse bürokratlar nihai olarak halka karşı sorumlu ya da hesap verme durumundadırlar.⁸¹

Kamu politikasının saptanması süreci, dikkatlice incelendiğinde idare ve siyasetin iç içe bir görünümde bulunduğu kolayca anlaşılmaktadır. Özellikle yüksek kademelerde karar verilirken, seçeneklerin somut bir biçimde ortaya konmasında, ya da belirsizliğin ortadan kaldırılmasında, yüksek yöneticiler istemeseler de konunun niteliği gereği politik yargılar vermek zorunda kalırlar. Bu durumlar gösteriyor ki bürokratik otoritenin

⁸¹ Namık Kemal Öztürk, **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s. 89.

kullanış şekli siyasal süreçten soyutlanamaz.⁸² Politika, değerler, inançlar, siyasalar, kararlar, hedefler ve sorumluluk gibi alanlarda faaliyet gösteren politikacının egemen olduğu bir alan olarak; idare ise, olaylar, araçlar, yöntemler, yasalar, yürütme ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen memurun görev alanı olarak görülmektedir. Politikacılar idari görev yapabilmekte, idareciler ise politik görevler üstlenebilmektedirler. Dolayısıyla birbirleriyle birçok alanda örtüşebilmektedirler.⁸³

Bürokrasinin siyasi iktidarın belirlediği genel politikaların uygulayıcısı konumunda olması gerekirken kendine has kazanmış olduğu güç nedeniyle siyasi iktidarı belli noktalarda etkileyebilmekte hatta ona ortak olabilmektedir. Özellikle bu durum kamu politikalarının oluşumu sürecinde kendini göstermektedir. Siyasi iktidar tarafından yürütülen kamu politikalarını tespit etme ile bürokrasinin bunu uygulamaya koyma sürecini birbirinden ayırmak hukuken kolay olsa da pratikte ayırt etmek oldukça zordur. Çünkü siyasal ve yönetsel nitelermeler kamu politikalarının oluşturma sürecinde birbirini izleyen aşamalardır. Gerçekte birbirleriyle çok yakın ilişkileri olan bu iki kurumun çoğu zaman iç içe ve birlikte icraatta bulduklarını kabul etmek gerekir. Bu ilişkide bürokrasinin temel amacı toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı kamu politikasının oluşturulmasını özendirme ve bunu yaparken de etkinliğe verimliliğe ve toplumsal ihtiyaçları sağlamaya yönelik çalışmalarda bulunmak olmalıdır.⁸⁴

Kamu politikalarının oluşturulmasında siyasilerin eylem ve kararları ile bürokrasinin eylem ve kararlarını ayırmak zordur. Çünkü siyasal ve bürokratik nitelermeler, karar sürecinin birbirini izleyen aşamalarını ifade etmektedir. Her bürokratik uygulamanın siyasi etkileri olduğu gibi, siyasi kararlarda uygulama aşmasında bürokratik kararlara dönüşebilmektedir. Tespit edilen kamu

⁸² Selçuk Güven, “İdare ve Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, AİD, C.9, S.7, Mart, 1976, s. 52.

⁸³ Öztürk, a.g.e., s. 90.

⁸⁴ Mehmet Göküş, “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S.6, Konya, 2000, s. 36.

politikaları ile onları gerçekleştirecek araçlar arasında her zaman bir bağ söz konusudur. Siyasi ve bürokratik kararlar birbirlerini etkilemektedir.⁸⁵

Siyasiler kendi faaliyetlerini gerçekleştirmek için, daha çok uzman kadroya ihtiyaç duymaktadırlar. Bu uzman kadroyu oluştururken daha çok kendilerine yakın kişileri seçerler. Bu şekilde bürokrasiyi siyasallaştırmış olur. Siyasallaşma, kamu görevlerine yapılan atamalarda, siyasal nedenlerin birinci derecede rol oynaması ve kamu görevlisinin siyasal faaliyette bulunmasıdır. Özellikle üst yönetim mevkilerine yapılacak siyasal atamalar yönetimde dalgalanmalara ve kararsızlıklara yol açmaktadır.⁸⁶

Siyasetin bürokrasiyi etkilemesinin yanında bürokrasinin de siyaseti etkileme yöntemleri vardır. Üst kademe yöneticileri çeşitli konularda uzman olmaları ve teknik bilgileri bilmeleri nedeniyle politik amirlerini ciddi bir şekilde etkileyebilirler. Bu etki özellikle bakanların belli konularda bilgi ve deneyim sahibi olmadığı veya bu konulara ayıracak zamanları bulunmadığı ve yüksek yöneticilerden yardım görmedikleri takdirde, politika saptayamayacakları durumlarda oldukça şiddetli olabilir.⁸⁷

2.2. BÜROKRATİK SİSTEM, BÜROKRASI İŞLEVLERİ VE GÜÇ KAYNAKLARI

2.2.1. Bürokratik Sistem

Devletin işlemesi ve devamlılığını sağlayabilmesi için, siyasi iktidar değişikliklerinden etkilenmeyen sürekli bir yönetim sistemine ihtiyaç vardır. İşte bürokrasi, devletin sürekliliğini sağlayan hiyerarşik yapı ve

⁸⁵ Göküş, **a.g.e.**, s. 40.

⁸⁶ Şenol Durgun, “**Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset**”, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s.203

⁸⁷ Güven, **a.g.m.**, s.54

sınıflandırılmış iş bölümünü ifade etmektedir. Başka bir ifade ile bürokrasi, memurlar tarafından yürütülen yönetim anlamına gelmektedir.⁸⁸

Devletin büyümesi ve yükünün artması onun imajını gitgide olumsuzlaştırmıştır. Halkın gözünde devlet çok dağınık, yavaş ve verimsiz işleyişin sembolü olarak görülmektedir. Yani bürokrasi, halkın dilinde verimsizlik, kuralcılık ve kırtasiyecilikle özdeş olarak bilinmektedir.

Tarihi süreç içinde, bürokrasinin sanayileşme ve gelişmeye paralel olarak ortaya çıktığını görürüz. Çünkü sanayileşme, beraberinde işbölümünü getirmiş ve her alanda daha fazla elemana ihtiyaç duyulmuştur. Böylece işlerin ve ihtiyaçların çeşitleri artmış ve kategorilere ayrılmıştır. Kısaca, bürokrasi Batı'nın sanayileşme ve gelişmesinin izlerini taşımaktadır denilebilir.

Bürokrasi Latince "bura" ve Grekçe "kratos" kelimelerinin birleşmesinden ortaya çıkmış bir kavramdır. Masaların veya büroların egemenliği anlamına gelmektedir. Diğer taraftan memurların toplum üzerinde günden güne artan egemenliğini ifade etmektedir.⁸⁹

İlk olarak mülkiyet anlayışını kazanan insan, toprağa yerleşince köyler ve şehirler doğmuştur. Bu gelişmeye paralel olarak yaşa ve cinsiyete dayalı işbölümü ortaya çıkınca, belli bir toprak rejimi ve bu rejimi koruyan şehir meclisleri, yani siyasi yapılanma meydana gelmiştir. Zamanla sosyal tesislerin yapımı, vergilerin toplanması, kaynak ve hizmet dağılımı gibi ihtiyaçlar kendini gösterince toplumda bu işleri yürütecek insanlara ihtiyaç duyulmuş ve statü farklılıkları ortaya çıkmaya başlamıştır.⁹⁰

⁸⁸ Metin İşçi, **Genel Olarak ve Türkiye'de Siyasal Değişme**, Der Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 82.

⁸⁹ Eryılmaz, **Bürokrasi**, s. 3.

⁹⁰ İşçi, **a.g.e.**, s. 83.

Halkın idari ve hukuki yönden teşkilatlanmasıyla da devlet ortaya çıkmıştır. Böylece dini, siyasi, ekonomik, askeri yapılanmalar baş göstermiştir. Yöneten ve yönetilenler yavaş yavaş birbirinden ayrılmış ve yönetimde sorumluluğu üstüne alması gereken bir personele ihtiyaç duyulmuştur. İlk devletlerin ve bürokrasilerin ortaya çıkmasında sulama sistemi, din, ticaret, nüfus büyümesi ve savaşların büyük rolü vardır. Weber modern bürokrasinin ortaya çıkışında, Protestan ahlakının ve para ekonomisinin rolü olduğunu savunmuştur.⁹¹

Modern devlet bürokrasisi feodalitenin enkazı üzerine kurulmuştur. Zamanla bürokratların nüfuz ve otoritesi, derebeylerinin ve prenslerin baskısının yerini almıştır. Bunun kaynağı devletin gitgide büyümesidir. Devletin büyümesinde etkili olan faktörleri şöyle sıralayabiliriz:⁹²

- Sanayileşme,
- Ticari ve sınaî faaliyetlerin maliyetlerinin artması,
- Devletin ekonomiyi kontrol altında tutmaya çalışması,
- Devletin siyasi gücünün arttırmak istemesi,
- Demografik (nüfus) yapıda ki değişmelerin devletin yapısı ve büyümesine etkisi,
- Kişi başına düşen gelirin artması,
- Gelirin sektörler arasında yeniden bölüştürülmesi ve aktarılması,
- Kamu işletmelerindeki verimsizlikler,
- Kamu hizmetinin ucuzluğu.

Devletin fonksiyonlarındaki bu artış, kamu yönetimindeki teşkilatlanmayı zorunlu hale getirmiştir. Bu teşkilat kendi içinde karmaşık ve teknik bir nitelik kazanmıştır. Siyasi ve idari kararların alınmasında, ekonomik, sosyal, hukuki ve istatistikî bilgilere ihtiyaç duyulmuştur. Daha

⁹¹ Orhan Türkdoğan, **İslam Ekonomik Sistemi ve Weberci Görüşler**, Turan Yayınları, İstanbul, 1996, s. 96.

⁹² Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 15.

fazla kalifiye eleman ve uzman istihdamı gerekmiştir. Bu durum, elit kadrolara devletin kapılarının açılması sonucunu doğurmuştur.

Bürokratikleşme, idari örgütlerin büyümesi ve teknik özellik kazanmasını meydana getirirken, bireylerin siyasal kararlara doğrudan katılmasını zorlaştırmıştır. Bundan dolayı günümüzde, halkın yönetime sesini duyurması sivil toplum örgütleri (vakıf, dernek, sendika vs.) tarafından sağlanmaktadır. Bu durum devlet harcamalarını arttırırken, enflasyonu körüklemektedir. Bu problemi insanların teşebbüs gücünü arttırarak çözmek mümkün olduğu halde, siyasi çıkar ve endişelerle kamu sektöründe ki personel suni olarak devamlı şişirilmekte, bu da ekonomik ve sosyal dengesizliklerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır.⁹³

2.2.2. Bürokrasi İşlevleri

Çağdaş toplumda bürokrasi birtakım vazgeçilmez rollere sahiptir. Bu rollerden bazıları şöyle sıralanabilir:⁹⁴

- a) Toplumsal Değişmeyi Gerçekleştirme: Toplumı değiştirmeye yönelik kamu politikalarının gerçekleştirilmesi bürokrasinin görevidir. Bürokrasi aynı zamanda, yasama, yürütme ve yargı arasındaki bağları sağlayan, güçlendiren sosyal bir araçtır.
- b) Yasama Meclisini Etkileme ve Politika Önerme: Temel kamu politikaları, gerçekte bürokratik örgütlerde başlatılır. Gerek yasama organı, gerekse yürütme organı kamu politikalarını hazırlamada genellikle üst bürokratlardan gelen taslaklara, önerilere göre hareket eder. Çünkü değişik kamu politikaları özel uzmanlık bilgisi ve sürekli dikkati gerektiren karmaşık tekniksel konulardır. Yasama ve yürütme organı üyeleri genellikle amatörlerden oluşmasına karşılık, bürokratlar

⁹³ İşçi, a.g.e., s. 84.

⁹⁴ Kemal Kaya, **Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri**, Bilim yayınları, Ankara, 1994, s. 10.

profesyoneldir. Üst düzey bürokrat bu gibi nedenlerden dolayı kamu politikalarını etkilemede değişik olanaklara sahiptirler. Bürokratların sahip olduğu bu olanaklar şu şekilde sıralanabilir:

- Meclis komisyonlarındaki oturumlara katılarak yasa tasarıları hakkında görüş bildirirler,
- Bakanlar Kurulu toplantılarına katılıp gerekirse görüş belirtirler,
- Yasama ve yürütme organlarında kulis yaparak üyeleri etkilerler.

c) Yasaları Yorumlama ve Uygulama: Üst düzey bürokratlar yasaları yorumlayarak kamu politikalarını kendi anlayışlarına göre uygularlar. Böylece bürokratlar bir bakıma kural koyma yetkisine sahiptirler.

d) Devletin Günlük İşlerini Gerçekleştirme: Bürokratlar, hükümetin, daha geniş terimle devletin vatandaşlarına hizmet sunmasıyla ilgili tüm yükümlülüklerini yürütürler.

Bürokrasinin başta gelen görevlerinden birisi, yürürlükteki yasa ve kuralların uygulanmasını sağlamaktır. Siyasal sistemin yetkili kurum ve kurullarınca alınan kararların eyleme dönüştürülmesi, diğer bir deyimle siyasaların izlenmesi bürokrasinin aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Kural uygulaması ile yakından ilişkili diğer bir işlev kural yapımına katkıda bulunmaktır. Yasa tasarıları genellikle siyasal görevlilerin yönergeleri çerçevesinde, demokratik kadrolar tarafından oluşturulur. Sözelimi yeni bir verginin konulmasına ilişkin bir yasa taslağının hazırlanmasında, Maliye Bakanlığı öncülük etmektedir. İlk taslak diğer bakanlıklara sunularak görüşleri alınır. Gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra tasarı Bakanlar Kurulu'nda görüşülerek yasama kurullarına gönderilir.⁹⁵

⁹⁵ İlter Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul, 1996, s. 200.

Birçok yasa ayrıntılı uygulamayla ilgilenmez. Bunların tüzük, yönetmelik gibi belgelerle saptanması öngörülür. Yasa sınırları içinde kalmakla beraber, bu belgeler yasaları somutlaştırdıkları için, toplum üyelerini yakından ilgilendirirler. Tüzüklerin, yönetmeliklerin hazırlanmasında bürokratların rolü yasa yapımındaki rolüne nazaran daha da ağırlıklıdır.

Siyasal sistemin geliştirdiği siyasal kararlarda, bürokrasi çok kritik bir rol oynamakta ve bu kararların formüle edilmesine üç aşamalı bir katkıda bulunmaktadır.⁹⁶

Siyasal kararlar (kanun, kararname, yönetmelik vb.), değişen koşullar altında ortaya çıkan istemleri ve gereksinimleri karşılayan tedbirler bütünü olarak düşünülebilir. Bürokrasi, toplumun yeni istemlerinin saptanmasında önemli katkıda bulunacak bir durumdur. Her ne kadar siyasal baskı gurupları ve siyasal partiler de benzer işlevlere sahiplerse de, vatandaşlarla her gün karşı karşıya gelen bürokrasi bu bakımdan daha uygun bir durumdur. Baskı gurupları ve siyasal partilerin, daha üst düzeyde bazı gereksinimleri dile getirme, bürokrasinin ise daha alt düzeyde fakat önemi küçümsenemeyecek istemleri saptamak durumunda olduğu söylenebilir.

Bürokrasinin somut olarak daha az iz bırakan fakat bu çerçevede içinde en önemli katkısı, siyasal kararların alınması sırasında göz önünde tutulması gerekli hususları bu kararları almak durumunda olanların dikkatine sunmak şeklinde kendini göstermektedir. Çeşitli siyasal kararların uygulayıcısı olarak ve hükümetin devam eden faaliyetlerine kuşbakışı bir gözlemlerle hâkim durumda bulunan bürokrasi, herhangi yeni bir faaliyetin süregelen sistemle muhtemel ilişkilerini en iyi tahmin edebilecek bir durumdur. Bürokrasi, bu önemli katkısı yüzünden genellikle şimşekleri üzerine çekmektedir. Çünkü bürokrasinin bu tip katkısı, zorunlu olarak, alınması düşünülen herhangi yeni bir kararın alınmaması için var olan nedenleri yahut alındığı takdirde olumsuz

⁹⁶ Metin Hepar, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973, s. 95.

olabilecek etkilerini belirtmek biçiminde ortaya çıkmaktadır. Ne var ki, yeni gereksinmelere çözüm ararken devam eden gereksinmelerin çözümlenmelerini olanak ölçüsünde aksatmamak gerekmektedir.

Bürokrasinin siyasal kararların oluşmasının son aşamasındaki katkısı, alınan siyasal kararların bizzat kaleme alınıp formüle edilmesidir. Yasama yahut yürütme organlarının beliren tercihleri zorunlu olarak fazla ayrıntılı olmamaktadır. Bir siyasal alternatif bir kere seçildi mi, bu tercihin kanun, kararname yahut yönetmeliğe dönüştürülmesi uzmanlığa gereksinme gösteren bir faaliyettir. Burada önemli olan, kâğıt üzerine dökülen hükümler yürürlüğe girdiğinde yaratılacak yeni kurumlar arası ve kurum içi ilişkileri olanak ölçüsünde ayrıntılı olarak zihinde canlandırabilmek ve bir taraftan ölü doğacak maddeler kaleme almamaya bir taraftan da süregelen ilişkiler düzenini önemli ölçüde altüst edecek yeni bir düzen oluşturmaya dikkat etmektir.⁹⁷

Bürokrasi bir baskı grubu olarak, çıkarların ifadesi ve birleştirilmesi işlevini de görmektedir. Bu işlev iki boyutludur. Birincisi; kendilerinin ortak çıkarlara sahip olduğunu algılayabilen bir grup olarak bürokratlar, siyasal sistemin kararlarını kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeğe çalışmaktadırlar. Bu gözlem, bürokrasinin çeşitli kesimleri içinde geçerlidir. İkinci olarak; bürokratik kurumlar, ilişkide buldukları kamu kesimlerinin çıkarlarını ifade eden ve birleştiren örgütler olarak da hizmet görebilirler. Örneğin bir vergi tasarısının olası etkileri tartışılırken, Ticaret Bakanlığı tüccarların, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sanayicilerin, Tarım Bakanlığı çiftçilerin, Maliye Bakanlığı ise devlet hazinesinin çıkarlarını, isteklerini dile getirebilir. Bu doğaldır, çünkü her bakanlık kendisinin ilgilendiği kamu kesimlerinin sorunlarını daha yakından bilecek ve o kesimin gereksinmelerini gözetecektir.⁹⁸

⁹⁷ Heper, **a.g.e.**, s. 96.

⁹⁸ Turan, **a.g.e.**, s. 201.

Bürokrasi, siyasal iletişimin sağlanmasında aracı bir topluluk durumundadır. Bu iletişimin toplumdan siyasal sisteme yönelen bölümü, çıkarların ifadesi ve birleştirilmesi ile ilgilidir. Buna karşılık siyasal kurumlardan topluma yönelen mesajların iletilmesinde bürokrasinin önemli bir rolü vardır. Vatandaşlar sistemin faaliyetleri, izlenen ve izlenmesi tasarlanan siyasalara ilişkin bilgilerden büyük bir kısmını memurlardan edinirler.

Yasama ve yürütme kurumlarının siyasa yapımında gerek duyduğu ve toplumsal kesimlerin kendi faaliyetlerinde yararlanabilecekleri bilgilerin toplanması işlevi de bürokrasi tarafından yerine getirilmektedir. İhracatçılar, dış piyasaların durumunu Ticaret Ataşeliklerinin topladıkları bilgilerden öğrenmektedirler. Çiftçiler için önem taşıyan meteoroloji bilgileri devlet kurumları tarafından toplanmakta, duyurulmakta ve başka yöntemlerle ilgilenenlere iletilmektedir. Hükümet yetkilileri, bütçe hazırlıklarını milli gelir ve vergi geliri projeksiyonlarını göz önüne alarak yapmaktadırlar. Nüfus kayıtlarının tutulması, devlet faaliyeti ile ilgili çeşitli belgelerin korunması, arşivlere yerleştirilmesi bürokrasinin bilgi toplama, saklama ve bunları yararlanılabilir duruma getirme işlevlerinin diğer örneklerindedir.⁹⁹

Bürokrasi, ülke yönetimini elinde bulunduran siyasi kadroların politikaları doğrultusunda görev yapmaları gerekmektedir. Doğal olanı da budur. Ancak bu durum koşulsuz bir şekilde siyasal erke bağlı olmak anlamında değerlendirilmemelidir. Çünkü bürokrasi siyasal erkin talimat ve politikalarına göre görev yapar ama siyasal erkin bir uzantısı, onun bir alt siyasal kadrosu değildir.¹⁰⁰

Bazı bürokratik kurumlar yargı işlevini andıran faaliyetlerde bulunabilmektedirler. Birçok ülkede işçi-işveren uyumsuzluklarında Çalışma Bakanlıkları'nın hakem rolünü oynaması, vergi itirazlarının mahkemelere

⁹⁹ Turan, a.g.e., s. 202.

¹⁰⁰ İ. Reşat Özkan, **İnsan ve Siyaset Üzerine Denemeler**, Boyut Matbaacılık, İstanbul, 1999, s. 126.

gidilmeye gerek kalmaksızın bürokratlardan oluşan komisyonlarca çözülmesi, ülkemizde de bilinen örneklerdendir. Doğaldır ki bürokratik kurumlar son yargı mercii değillerdir, fakat yargı kurumlarınca görülebilecek işlevleri daha alt düzeyde çözerek bir yandan zaman tasarrufu sağlayabilirler, diğer yandan vergi kurumlarının yükünü hafifleterek düzenli çalışmalarına katkıda bulunabilirler.¹⁰¹

Kapsamı bakımından farklı olmakla birlikte, hemen her ülkede, devlet bazı iktisadi faaliyetlerin yürütülmesini bizzat kendi üzerine almıştır. Bu alanlarda çalışan bürokratların işletmecilik işlevini yaptıklarını da söyleyebiliriz.

2.2.3. Bürokrasinin Güç Kaynakları

Devletin yapı ve işlev bakımından büyümesi, karar ve uygulama süreçlerinin karmaşıklığı ve işlemlerin uzmanlık ve deneyim gerektirmesi gibi nedenlerle bürokrasinin siyasi kurumlar karşısında önemli bir güç kazandığı gözlemlenmektedir. Bürokrasinin önemli bir güç merkezi olmasını sağlayan çeşitli kaynaklar, faktörler bulunmaktadır. Bunlar şöyle sıralanabilir.¹⁰²

Bu kaynaklardan birincisi, bürokratik kurumların elinde tuttukları güç, bilgi ve uzmanlıktır. Hükümetlerin ihtiyaç duydukları bilgilerle, onların anlaşılması ve yorumlanması için gerekli uzmanlık bürokrasinin elinde bulunmaktadır. Bürokrasi bilgileri toplayan, arşivleyen, işleyen ve yöneten bir kuruluştur. Her siyasi ve idari karar, belirli bir bilgi tabanına dayanır. Siyasi yöneticiler ya da organlar, herhangi bir konuda karar alabilmek için, her şeyden önce bürokrasinin sahip olduğu bilgiye itibar etmek durumundadırlar. Bu durumda bürokrasinin, kararların belirli bir biçimde çıkmasını sağlamak için, sahip olduğu bilgiyi seçici bir tarzda kullanması mümkündür. Bürokrasi eksik ya da aşırı veya yanlış bilgi vermek suretiyle siyasi kurumları sabote

¹⁰¹ Turan, **a.g.e.**, s. 202.

¹⁰² Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, s. 97.

edebilir. Aynı tarzda astların da üstlerini sabote etmeleri mümkündür. Buna “bürokratik sabotaj”da denmektedir.

Bürokrasinin elindeki ikinci güç kaynağı hızlı karar alabilme iktidarındır. Bürokrasiler, her ne kadar kırtasiyecilik ve verimsizlik gibi suçlamalara muhatap olsalar da; toplanma, serbest tartışma ve oylama gibi çok az işlemsel kurallara sahip oldukları için, yasama organına göre daha çabuk ve hızlı karar alabilmektedirler. Yasama organında, kanunların önce komisyonlarda ve daha sonra da genel kurulda ele alınması, görüşülmesi ve oylanması konularında belirli prosedürler bulunmaktadır. Bu prosedürler kanun tasarı ve tekliflerinin yasalaşması için belirli bir süreyi zorunlu hale getirmektedir. Oysa bürokrasinin karar alma usulleri daha azdır ve dolayısıyla kararın sonuçlanması fazla zaman almaz. Öte yandan yasama organına göre daha hızlı karar alma ve teknik bilgiyi daha iyi kullanma kapasiteleri nedeniyle, bürokratik organizasyonlara giderek artan oranda otorite devredilmektedir. Yasama organının, hızlı hareket edebilme esnekliği sebebiyle yürütme organı ve bürokrasiye bıraktığı düzenleme yapma yetkisi her geçen gün artmaktadır. Kanun hükmünde kararnamelerin ve yönetmeliklerin artan sayısı, bu konuda önemli örneklerdir. Seçimle işbaşına gelen kişilerin, ayrıntılarla uğraşmaya ne zamanları vardır, ne de uzmanlık bilgileri yeterlidir. Siyasi mekanizmanın bürokrasiye sağladığı bu imkânlarla, teknik bilgi ve beceriye verilen önem idari özerkliği getirmiştir.¹⁰³

Bürokratik kurumlar, karar alırken seçmenlerden gelecek baskılara karşı duyarlı olmak zorunda değildirler. Çünkü onların aldığı kararlar, seçmenlerin onayına tabi değildir. Bürokratların sorumluluğu, doğrudan halka karşı değil kendilerini atayan siyasi kişi ya da organlardır. Herhangi bir politik görüşe dayanmaması, partizan politiklardan uzak oluşu ya da siyasi tarafsızlığı ve teknik uzmanlığı gibi nedenlerle, bürokratik kurumların aldığı

¹⁰³ Eryılmaz, a.g.e., s. 98.

kararların, siyasal kurumlardakilerden teknik özellikler bakımından daha üstün olduğu imajı ortaya çıkabilmektedir.

Politika yapmada bürokratik ve siyasi pozisyonların görece önemini ölçmede önemli bir faktör, politika oluştururken uygulamaya verilen ağırlıktır. Bu nedenle politika, kanunlarla nelerin belirtildiği değil, nelerin gerçekleştirildiğidir, şeklinde anlaşılmalıdır. Bürokratlar hükümette önemli politik görevleri işgal edebilirler. Hizmetlerin dağıtımı ve halkın tercih ettiği politikaların belirlenmesi gibi alanlar oldukça önemlidir. Kısacası bürokratlar, güç ve politika üzerindeki müdahalede avantajlı konumdadırlar.

Başbakan veya Bakanlar, politik kararlara varmadan önce, her zaman bürokratlara danışmak durumundadırlar. Bakan danışmaya iten nedenlerden biri, bir yanlışlık yapıldığı takdirde, bundan hem şahsen kendisinin, hem de bakanlığın itibar kaybına uğramasıdır. Bu bakımdan konunun uzmanlarına başvurmaları zorunluluk oluşturur.¹⁰⁴

Bürokrasinin üçüncü güç kaynağı, daimi ve istikrarlı bir statünün avantajlarıdır. Siyasi iktidarlar değişir, fakat kamu bürokrasisi herhangi bir aksamaya meydan vermeden hizmetleri yürütmeye devam eder; memurlar görevinin başındadır. Onların görev süreleri, hükümetlere bağlı değildir. Bakanlar gelir, gider, fakat memurların temel işlevleri değişmez. Daimi ve istikrarlı statüleri nedeniyle bürokratlar, neyin, ne zaman, nasıl yapılacağını siyasetçilere göre daha iyi bilmektedirler.

Bürokrasinin dördüncü güç kaynağı, kurum ideolojisidir. Kurum ideolojisi, bir örgütün kendi faaliyet alanında geliştirdiği yaklaşım, program, siyasa ve anlayışlardan meydana gelmektedir. Bürokratik kurumlar, çoğu zaman hükümetlerin ne yapması ya da ne yapmaması gerektiği konusunda çok gelişmiş fikirlere sahip olabilmektedir. Ancak bu fikirler, örneğin bir parti

¹⁰⁴ Namık Kemal Öztürk, **Bürokrasi-Siyaset İlişkisi**, Muğla İ.İ.B.F. Yayınları, Muğla, 2004, s. 21.

programındaki gibi genel ifadeler değildir. Daha çok kurumun kendi uzmanlık alanıyla sınırlı kalmaktadır. Bürokrasiler, kendi faaliyet alanıyla ilgili düşünce ve siyasaları korumak ve geliştirmek için çalışırken aynı zamanda yeni politikalar dizisini de empoze etmeye gayret etmektedirler.

Bürokrasinin beşinci güç kaynağı ise profesyonelliktir. Eskiden devletler, bugün olduğu gibi, özel olarak eğitilmiş ve uzmanlaşmış idari personele bağımlı değildiler. Devletlerin oldukça sınırlı bir hizmet alanları vardı. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletlerin görevleri ve hizmet alanları genişlemiş ve klasik devlet kavramı "hizmet devleti"ne dönüşmüştür. Böylece devletlerin profesyonel görevlilere gereksinimleri daha da artmıştır. Modern toplum, devletin sunduğu hizmetlere, yaptığı düzenlemelere daha bağımlı hale gelmiş bulunmaktadır. Kamu yönetiminde "bürokrat" ve "teknokrat"lardan oluşan yeni bir yönetici sınıf ortaya çıkmıştır.¹⁰⁵

Bürokrasinin altıncı güç kaynağı, bir kurumun bakanlık modeli dışına çıkarak özerk olarak örgütlenmesidir. Bilindiği gibi kamu kurumlarının bazıları, bakanlığın hiyerarşik yapısı içinde örgütlenmemekte, özerk statülü birimler olarak yapılanmaktadırlar. Bakanlık esasına göre örgütlenmek, genel müdürlük ve daire başkanlığı biçiminde bir bakanlığın hiyerarşik yapısı içinde yer almaktır. Bu özerk yapıların ortaya çıkışı siyasi iktidarın faaliyet alanında yer almakla beraber, onun günlük müdahalelerinden uzak, gücünü bir dereceye kadar sınırlandırabilecek "kısmi iktidarlar" kurma düşüncesinin bir ürünüdür.¹⁰⁶

Bürokrasinin yedinci güç kaynağı, planlama ve bütçeleme gibi teknik fonksiyonlarla ilgilidir. Planlama; alan kullanımı, ekonomi, ulaşım, haberleşme, konut, istihdam, eğitim ve sağlık gibi çeşitli konuları kapsamaktadır. Birçok ülkede sosyal ve ekonomik politikalar, merkezi, bölgesel veya yerel düzeydeki bürokratik planlama örgütleri tarafından

¹⁰⁵ Eryılmaz, a.g.e., s. 100.

¹⁰⁶ Eryılmaz, a.g.e., s. 102.

belirlenmektedir. Merkezi düzeyde planlama olmayan ülkelerde bile, her bir kamu kurumu planlama işlevini kendi bünyesinde yürütmektedir. Planlama, bürokrasiye, kendi pozisyonunu güçlendirecek ve siyasi kararı etkileyebilecek teknik araçlar sunmakta, birçok önemli ve hassas konuların siyasi karar organlarının yetkisi dışına çıkarılmasına neden olmaktadır.

Bütçeleme de planlama gibi bürokrasinin siyasi iktidar karşısında gücünü arttıran bir başka araçtır. Bütçeleme, hem bürokratlara, hem de siyasetçilere, birbirini etkileyecek önemli araçlar sunmaktadır. Bütçeleme, işlev olarak uzmanlığı gerektiren teknik bir işlerdir. Kaynakların düzenlenmesi ve bölüştürülmesinin, siyasi yönü olduğu kadar teknik yönünde ağır basmaktadır. Bürokratlar, uzmanlıkları nedeniyle bütçeleme sürecinde siyasilerle göre birtakım teknik üstünlüklere sahiptirler. Bütçe yapma ve uygulaması, giderek daha teknik hale gelmektedir. Öte yandan kaynakların dağıtılması, seçmen tercihleri, bölgesel faktörler ve önemli sosyal programlar açısından bütçeleme, politikacılar yönünden çok önemli bir fonksiyondur. Politikacılar, bazı kamu kurumlarının kaynaklarını arttırmak ya da kısmak suretiyle bürokrasi üzerinde önemli bir güç kullanabilirler. Bunun için ulusal bütçelerin parlamentoda görüşülmesi esnasında çok önemli tartışmalar yaşanmaktadır ve aynı zamanda siyasetçiler bu vesile ile bürokrasi üzerinde değerlendirmeler yaparak onları denetlemeye çalışmaktadırlar.¹⁰⁷

Bürokratların etkilerini genişletmelerinin bir diğer yolu da, kamu planlamasıdır. Bu yol, ekonominin kontrolünün bir aracı olarak başlamış, ancak daha sonra, toprak kullanımı, ulaşım, kent alanları ve sosyal hizmetler gibi bir dizi sosyo-ekonomik alana yayılmıştır. Planlamanın uzun dönemli politika yapma aracı olarak görülmesi, kamu politikalarının bazı yönlerinin partizanlıktan kurtarılmasına ve “rasyonel” karar verme atmosferine taşınmasına yardımcı olabilmektedir. Planlamanın, bürokratlar için uzun dönemli bir silah olduğu açıktır. Ulusal ekonominin düzenlenmesini ya da

¹⁰⁷ Eryılmaz, a.g.e., s. 103.

ulusal politikanın bazı yönlerinin belirlenmesini onların ellerine bırakır. Profesyonel devlette uzmanlık bilgisi, bürokratik ve teknokratik kurumlarda toplanmıştır. Bu kurumlardaki uzmanlar kendi konularında yeni politikalar oluştururlar. Mevcut politikaları değiştirmeye niyetlenen bürokratlar, yeterli popüler ve politik destek bulabilmek için birkaç yıl beklemek zorunda kalabilirler. Ancak yaptıkları işlerde uzun süre kaldıkları için esasında bu bakımdan sıkıntı ile de karşılaşmazlar.¹⁰⁸

Planlama, halk için politika üretmenin uygun aracı olarak kabul edilirse, planlıların yaptıkları planlar en uygun politika olur. Planlamanın bir başka önemli yönü ise, sıradan insanların hatta politikacıların birçoğunun anlamasının zor olmasından kaynaklanmaktadır.

Son olarak, bürokrasinin kamu politikası kararlarında etkili olmasını sağlayan araçlardan biride “danışma kurulları”dır. Bu danışma kurulları, bürokratlardan ve bazı mesleki kamu kurumları gibi baskı gruplarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu kurullara havale edilen konular, genellikle siyasi yöneticiler tarafından kolayca çözümlenemeyen konulardan oluşmaktadır. Önemli sorunların bu tür konularda çözümlenmesi, siyasi iktidara da rahatlık sağlamaktadır. Önemli bazı kamu politikalarının oluşturulmasında bu tür kurullardan yararlanılması, birçok demokratik ülkede yönetim politikası olarak yerleşmiştir.¹⁰⁹

Teknik elemanların politika uygulamadaki avantajı, seçilip seçilmeme gibi problemlerinin olmamasıdır. Seçim bölgesi baskısının olmaması, onları partizan politikadan izole etmektedir. Bu onların yaptıkları işte uzman oldukları ve seçmenleri yatıştırma ihtiyacının kararlarını etkilemeyeceği düşüncesini savunmaya yol açmaktadır. Gerçekten de, siyasi tarafsızlık,

¹⁰⁸ Öztürk, **a.g.e.**, s. 22-23.

¹⁰⁹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 103.

kararların teknik yönden politik kurumlarca daha üstün olduğu yolunda bir anlayışı haklı göstermektedir.¹¹⁰

Bazı alanlarda danışma kurullarının kullanılması, kısa vadede belki siyasi aktörlerin yararına hizmet edebilir, ancak uzun dönemde bu durum kamu siyasalarının üzerinde bürokrasinin gücünü arttırmaktadır.

2.3. SİYASAL SİSTEM, SİYASAL İKTİDARIN İŞLEVLERİ VE GÜÇ KAYNAKLARI

2.3.1. Siyasal Sistem

Siyasal sistem, siyasetle ilgisi bulunan tüm toplumsal yapılan kapsayan geniş bir alanı betimler. Devlet, siyasal sistemin bir parçasıdır. Siyasal sistem ise, siyasal rejimin bir parçasıdır. Siyasal sistemi oluşturan unsurlardan; devlet, partiler, siyasal birlikler, baskı grupları, işleyiş biçimi, anayasa ve normlar, bunlara bağlı ideolojiler, politikacıların nitelikleri, sosyal çevre en çok belirleyici olanlardır.¹¹¹

Siyasal sistem, toplulukların amaçlarını belirleme ve gerçekleştirmek için geliştirdikleri bağlantılı örgütler bütünü ve dizisidir. Diğer bir yönüyle de siyasal sistem, bir kararlar ve uygulamalar bütünüdür. Siyasal sistem; siyasal değer ve düşünceleri birleştirme, siyasal katılma, çıkarların ifadesi ve birleştirilmesi sürecidir. Toplumun yönetildiği örgüt ve işleyiş “siyasal sistem” oluşturur.¹¹²

Siyasal sistemin esaslı unsurlarından devlet, siyasal sistemle sürekli ve çok yönlü ilişki içerisinde bulunur. Bu çerçevede:

¹¹⁰ Öztürk, **a.g.e.**, s. 23.

¹¹¹ K. Haluk Yavuz, **Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2000, s. 27.

¹¹² Mert Bayat, **Milli Güç ve Devlet**, İstanbul, 1986, s. 9.

- Devlet kurumları çevredeki (siyasal sistemdeki) güçlerin (yeniden biçimlendirici) baskısı altında durmadan yeni biçimlenmelere uğrarlar. Örneğin, bu yoldan devlet, krallıktan cumhuriyet biçimine, üniterlikten federal bir yapıya geçmeye, bölgesel hükümet alt birimleri oluşturmaya, yeni kurumlar; komisyonlar, komiteler, danışma kurulları, denetim organları ve benzerlerini kurmaya ve var olan kimi kurumları kaldırmaya zorlanabilir.
- Devlet kurumlarının karşılıklı konumu da siyasal sistemce belirlenir. Örneğin, siyasal sistem yürütmenin üstünlüğüne dayanıyorsa, devlet, başkanlık sistemine, despot bir krallığa, diktatörlüğe itilir. Yok, sistemde yasama işlemi ağırlık taşıyorsa, devlet, parlamenter, konvansiyonel veya şuralar biçiminde bir örgütlenmeye gidebilir. Yine sistem, devletin askerî kurumlarının sivil kurumlarına egemen olmasına yol açabilir. Ya da sistem yerinden yönetim yönünde bir baskı yaratarak, devletin yerel birimlerinin merkeze karşı görece güçlenmelerine yol açabilir... Dolayısıyla, siyasal sistemin devlet kurumlarını biçimlendirmekle kalmayıp, bunların karşılıklı ağırlıklarını da belirlediği açıktır.
- Devlet kurumlarını dolduranlar (devlet personeli) da siyasal sistemden kaynaklanırlar. Sistem, seçim öngörür veya öngörmez. Bunlar, genel, kısmi ve hem genel hem de kısmi olabilirler. Seçim çevreleri, ulusal, eyalet çapında, bölgesel veya yerel olabilir. Dıştan katılmaya açık veya kapalı, tek liste veya çok liste bulunabilir. Listeler tümünden dışlanıp, tek adlı seçim çevrelerine gidilebilir. Resmî adaylık bulunabilir veya yasaklanmış olabilir. Siyasal sistem, belli soyların üyesi olmayanların belli görevlere gelmesini yasaklayarak, o devlet görevlerini dışa kapatabilir. İrsi veraseti kabul edebilir veya reddedebilir. Sınavlı ve benzeri bir liyakat sistemini zorunlu kılabilir veya yaygın bir ganimet sistemine olanak sağlayabilir. Belli görevleri

belli sınıflara, kastlara, kümelere ayırabilir veya açık yarışmayı yeğler. Şu veya bu devlet görevi için yaş, cinsiyet, tecrübe gibi koşullar arar veya aramaz.

- Siyasal sistem, devletin güttüğü siyasetlere yönelen çok sayıda çeşitli baskının da kaynağıdır. Devlet dışındaki türlü siyasal kümeler, şu veya bu konuda yasa çıkarılmasını, var olan yasaların değiştirilmesini veya kaldırılmasını, kabul ettirebilir. Başkanlıktan yerel hükümet birimlerine dek, devlet kurumlarını belli kararları almaya veya geri almaya zorlayabilirler. Yargı terazisini şu veya bu yöne itebilirler veya bağımsız hükümlerine karşı koyabilirler ya da af için diretirler.¹¹³

Siyasal sistemler, parti sistemlerinin özelliklerine göre çok farklı biçimlere bürünebilirler. Kimileri, yasal olarak veya uygulamada tek bir partiye izin verirler. Kimileri birçok partiye izin verir, ama hepsini, sürekli olarak egemen olan tek bir partinin gölgesi altında tutar. Kimileri, üçüncü partilere yer açan veya açmayan bir ikili parti sistemine dayanabilirler. Başkaları, boyutları, etkileri, vs. sonsuz bir çeşitliliğe bölünebilecek çok sayıda partiye olanak verebilirler. Diğerleri, parti kurulmasını, işleyişini, malî kaynaklarını, örgütlenme biçimini sıkı kurallara bağlayabilirler veya bağlamayabilirler. Daha başkaları, şu veya bu ideolojiye bağlı partileri yasaklayabilirler veya geniş bir siyasal ideoloji yelpazesi kabul edebilirler.

Siyasal sistemlerde ayrıca, ortak amaçları siyasal yaşamı etkilemek olan değişik sayıda yasal birlik, baskı kümeleri, eğitim organizasyonları, yayın organları, dernekler, sendikalar, siyasal gazeteler, radyolar, televizyonlar, dergiler, vs. vardır. Bu örgütlerin sayısı, boyutları, kapsamı, etkisi gibi etmenler, siyasal sistemler arasında büyük farklar doğururlar. Tüm siyasal sistemlerde, devletin ve siyasal partilerin dışında bulunup yasaklanmış dahi

¹¹³ Yavuz, a.g.e., s. 58.

olsa siyaseti Şu veya bu biçimde etkilemeye çalışan iç ve dış kümeler daima vardır.

Siyasal sistemin çevresi ile bütünüyle ve alt sistemleri ile etki ve iletişime girmesi ile siyasal rejim ortaya çıkar. Siyasal sistem unsurlarının birbirleri ile ve dış çevre ile ilişkiye girmeleri sonucu oluşan; "etki-tepki-sentez-geri besleme" ilişki ağlarının yer aldığı atmosfer, rejim olarak belirlenir. Bu anlamda siyasal rejim; devleti, siyasal sistemi ve toplumsal yaşamın siyasete ilişkin tüm özelliklerini içerir. Ancak siyasal sistemin egemen (merkezi) alt sistemi olan devletin, içinde yer alan alt sistemlerinin birbirleri ve çevresi ile olan ilişkileri sonucu oluşan atmosfer, siyasal sistem atmosferini belirleyici etkiye sahip olduğundan, bir indirgemeye siyasal rejim, başka bir anlamlandırmaya kavuşabilmekte ve devletin alt sistemler arasındaki ilişkiler ağını temsil eder şekilde de tanımlanabilir.¹¹⁴

2.3.2. Siyasal İktidarın İşlevleri

Siyasal iktidar toplumdaki düzenin, hakların, müşterek faaliyetlerin kısaca toplum hayatının şartıdır. Hans Kelsen iktidar için "Toplumun daha da ileri giderek devlet varlığının gerekliliği halinde insanlar arasındaki ilişkilerin zorunlu bir düzenlemesi için iktidarın mevcut olması gerekir" demiştir. Bu şekilde ifade edilen siyasal iktidarın en temel işlevi, yönetim işlerinin yürütülmesi ve kamu düzeninin sağlanmasıdır. Klan/kabileden, günümüz ulus-devletlerine kadar bu işlevi tüm toplumlarda görürüz. Konunun özünü oluşturan "kamu düzeni ve yönetimi" evrensel, önemli ve zorunludur.¹¹⁵

Siyasal bakımdan örgütlenmiş her toplumda iktidarın yerine getirdiği üç temel işlev ve bunlara karşılık veren üç tip kurumsal yapıdan söz edilebilir. Bunlar tüm toplumu bağlayıcı kararlar alma işlevi olan siyaset belirleme (kural yapımı, policy making), alınan bu kararları uygulama işlevi olan siyaset

¹¹⁴ Yavuz, a.g.e., s. 59.

¹¹⁵ Aydın, a.g.e., s. 11.

uygulama ve uygulamayı kontrol etme işlevi olan siyaset denetimi işlevleridir. Her üç temel işleve karşılık veren üç ayrı kurumsal yapı vardır ki bunlar da siyaset belirleme kurumu olan yasama kurumu, siyaset uygulama kurumu olan hükümet ve bürokrasi ile siyaset denetimi kurumu olan yargı kurumudur. Ne tür siyasal sistem olursa olsun iktidar gücü bu üç temel işlevi görmek amacına göre örgütlenmiş olup bunlara denk düşen örgüt ve kurumlara sahip bulunmaktadır.¹¹⁶

Siyasal iktidarın en temel işlevi, çevresinden gelen talep ve destekler doğrultusunda kaynak ve değerleri dağıtmak için kararlar almak, kurallar koymaktır. Siyasal toplumun temel siyasal tercihlerinin kararlaştırılması esas itibariyle yasama yoluyla gerçekleştirilmektedir. Anayasayı siyasal toplumun temel siyasal tercihlerinin somutlaştığı metinler olarak değerlendirirsek bunun kurucu iktidarlar tarafından belirlendiğini söylememiz gerekir. Bugün modern sistemlerde bu işlev halkın temsilcilerinden veya atanmış kişilerden oluşan yasama meclisleri yoluyla yerine getirilmekte ise de bazen bu işlevin hükümetler tarafından yerine getirildiği veya hükümetler üstü bazı yürütme organlarının sürece katıldıkları görülmektedir.¹¹⁷

İkinci temel işlevi siyaset uygulama işlevidir. İdari sistem kavramı, karar ve kural uygulayıcı, kamu hizmetleri yerine getirici kurumların örgütlenme biçimini ifade etmektedir. Doğaldır ki, her toplumun idari sistemi, kendi toplumsal, siyasal, kültürel ve diğer temel yapılardan etkilenmekte ve bu çerçevede şekillenmektedir. Aslında uygulamaya aktarılmayan bir kararın toplum için bir anlam taşıdığı söylenemez; önemli olan alınan kararların ve kolektif sorunlarla ilgili çözümlerin uygulamaya sokulmasıdır. Bu amaçla her siyasal iktidar bu işlevi yerine getirmek için özel bir çaba içerisinde olur. Burada belirlenen siyasetlerin, alınan kararların ve konulan kuralların yürütülmesi, uygulamaya geçirilmesi söz konusudur. Buna günümüzde idare demekteyiz. Her siyasal burada görevli kamu görevlilerine ihtiyacı vardır. Bu

¹¹⁶ Davut Dursun, **Siyaset Bilimi**, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 1997, s. 111.

¹¹⁷ Dursun, **a.g.e.**, s. 112.

bakımdan idare ve bürokrasi, siyasal iktidarın mütemmim cüzüdür desek yanılmış olmayız.¹¹⁸

Üçüncü temel işlev olan siyaset denetimi için de yargı kurumları ve çeşitli denetim kurulları tesis edilmiştir. Siyaset belirleme işlevini yerine getiren yapının aldığı kararların ve kuralların siyaset uygulama aygıtı tarafından ne kadar yerine getirildiğinin belirlenmesi, iktidarın işleyişi ve iktidar ilişkileri açısından son derece önemli bir zorunluluktur. Şayet kararların alınmasında gözetilen amaç yürütmede gözetilmemiş ve farklı sonuçlar ortaya çıkmışsa iktidarın gücünü koruması ve sürdürmesi zorlaşmaktadır. Yürütme aygıtının eylemlerinin sınırlandırılması, konulmuş kurallara ve alınan kararlara uydurulması gerekmektedir.¹¹⁹

Siyasi iktidarın diğer bir fonksiyonu ise birleştiriciliktir. İnsanları birbirinden ayırmak sağlam temeller oluşturmaz. Toplumun birliğini sağlamak için en genel prensipler alanında da olsa, ülke çıkarları açısından beraberliğe ihtiyaç vardır. Siyasi iktidarın fonksiyonu çağdaş gelişmeleri takip edip uygulamaktır. Bunu yaparken de geçici bir iş gibi görmemelidir. Çünkü toplum ve devlet hayatı yüzyılları kapsayan bir olgudur.

Asayiş ve düzeni sağlamak açısından siyasi iktidarın rolü daha çok koruma mahiyetindedir. Bunun en önemlisi ülkenin korunmasıdır. Vatandaşın emniyetini sağlamak, uluslararası ilişkileri düzenlemek ve geliştirmek gibi fonksiyonları da vardır. Kamu hizmetlerini sevk ve idare etmek mali imkânları arttırmak, eğitimi geliştirmek siyasi iktidarın diğer fonksiyonları arasındadır.

Siyasi iktidar yukarıda sayılan fonksiyonları yerine getirirken, karar alma ve aldığı kararları uygulamada, karşı koyanları cezalandırma gücü vardır. Güç kullanma belli hukuki kurallara bağlanmıştır. İktidarın kötüye kullanılmasının önlenmesi için, iktidarın uğraş alanları çeşitli organlara

¹¹⁸ Dursun, a.g.e., s. 113.

¹¹⁹ Dursun, a.g.e., s. 114.

bölünmüştür. Kural koyma, konulan kuralı uygulama, uygulamanın kurallara uygunluğunu denetleme ve yaptırım uygulama ayrı organlara verilmiştir.

2.3.3. Siyasal İktidarın Güç Kaynakları

Siyasi liderler, siyasi kurumlar, bürokrasi ile ilişkilerinde önemli olanaklara ve güç kaynaklarına sahiptirler. Bu güç kaynaklarını şöyle sıralayabiliriz:¹²⁰

Bu güç kaynaklarının başında, siyasi kurumların meşruiyeti gelir. Siyasi kurumlar, formel ve anayasal olarak, kamu politikalarını belirleme ve yapılması gerekenleri yaptırma konusunda meşru otoriteyi temsil ederler. İster yetki devretmek, ister para sağlamak ya da olur vermek suretiyle bürokratik kurumların yaptığı işlemler, anayasaca tanımlanan siyasi kurum ya da aktörler tarafından uygun bulunmak; dolayısıyla meşrulaştırılmak mecburiyetindedir. Bürokrasiyi, yönetme ve denetleme yetkisi, demokratik ülkelerde öncelikle siyasi aktörlerin sorumluluğundadır. Siyasi aktörler bu yetki ve sorumluluğu, demokratik ilkelerden, anayasa ve yasalardan alır.¹²¹

Politikacıların elindeki en önemli güçleri meşruiyetlerinde kaynaklanır. Çünkü halk tarafından seçilmişlerdir ve halkı temsil etmektedirler. Bürokratlar ise, halk tarafından değil, siyasetçiler tarafından göreve getirilirler. Dolayısıyla meşruiyet kaynakları açısından siyasetçiler bürokratlara karşı çok önemli bir avantaja sahiptirler. Halk tarafından seçilmeleri, onlara anayasal otorite ve siyasal güç kazandırır. Oysa bürokratların yapmak istedikleri şeyleri gerçekleştirmek için resmi ve anayasal otorite siyasetçilerin elindedir.¹²²

Siyasi kurumların ikinci güç kaynağı, kamu bürokrasileri için gerekli olan paranın bütçe süreci içerisinde dağıtılması yetkisine sahip olmalarıdır.

¹²⁰ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 105.

¹²¹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 105.

¹²² Öztürk, **a.g.e.**, s. 25.

Bütçe yapma ve vergi koyma yetkisi, siyasi kurumların yetkisindedir. Her bürokratik kurumun, varlığını devam ettirebilmek, gelişebilmek ve büyüyebilmek için paraya ihtiyacı vardır. Bürokratik kurumlar, siyasi organları gerekli olan parayı kendilerine tahsis etmeleri için ikna etmek ya da etkilemek durumundadırlar. Bürokrasi, para ve onu harcamak için gerekli otoriteyi sağlama peşinde koşarken; siyasi kurumlarda, bu mali fonları kontrol etmek ve onların nasıl harcanacağı konusunda ki sorumluluklarını yerine getirmek için çalışırlar. Kamu kurumlarının kendilerine tahsis edilen kaynakları kısmen özerk bir tarzda harcama siyasa belirlemede yetki genişliğine sahip olma konularındaki siyasi kurumlardan yetki talepleri, siyasi kurumlara önemli bir güç sağlamaktadır. Siyasi kurumların, kamu politikalarını ve bunların uygulanmasını denetlemeleri, onların anayasal haklarıdır.¹²³

Siyasi kurumların üçüncü güç kaynağı, onların temsili niteliğidir. Siyasi kurumlar, genel, bölgesel veya yerel ya da kurumsal düzeyde belirli bir seçmen tabanına dayanırlar. Çeşitli boyutları bakımından siyasi kurumların ne kadar temsili oldukları tartışılabilir, fakat onlar mevcut kurumlar içerisinde en fazla temsili niteliğe sahip organlar olarak kabul edilirler. Böylece siyasi kurumlar, seçmenler, siyasi partiler ve baskı grupları ile olan ilişkileri vasıtasıyla siyasi güçlerini harekete geçirebilme ve genişletme imkânına sahiptirler. Siyasi kurumlar, soruşturma, denetleme, basın toplantıları, demeçler, seçim kampanyaları, parlamentodaki tartışma ve görüşmeler gibi çeşitli araçlarla kamuoyunda bürokrasiye karşı etkin mücadele yürütebilirler.

Siyasi aktörlerin bürokrasiyi denetim altında tutmak ve yönlendirmek için kullandıkları diğer bir güç kaynağı da siyasi partidir. Bu mekanizma genellikle üçüncü dünya ülkelerinde yaygındır ve hatta gelişmiş bazı ülkelerde de söz konusudur. İktidarda olan parti ya da partiler, özellikle mülki yönetim ve üst düzey bürokratlar üzerinden partizanca bir denetim kurarlar ve birçok göreve yapılan politik atamalarla bürokrasiyi siyasallaştırırlar. Özellikle

¹²³ Eryılmaz, a.g.e., s. 106.

ülkemizde, resmi olarak liyakat ilkesi benimsenmesine rağmen, uygulamada kayırmaya ve partizanlığa dayalı bir politika izlenmekte; özellikle illerde üst düzey görevlere kimin getirileceğine o partinin il başkanı ya da il yönetimi karar vermektedir. İlçelerde de benzer bir durum söz konusudur. Tek parti sistemlerinde, parti ve onun ideolojisi, kamu bürokrasisinin politika inisiyatiflerini kontrol etmede etkili bir işlev görür. Bürokratlar için ideolojik ve politik bir rehberlik yapar; işini bilir bir bürokrat bu rehberliği işlemlerinin ve kararlarının her aşamasına yansıtır.¹²⁴

Çeşitli mevkilere yapılan politik atamalar, politikacıların kontrolü ellerinde bırakmaya pek istekli olmadıklarını göstermektedir. Devlet memurlarının, tarihsel olarak politik tarafsızlığının olduğu İngiltere’de bile Thatcher hükümetinin yaptığı atamalar bu türdendir. Esasında hemen her ülkede bu türden atamalar yapılmaktadır (Japonya ve birkaç Uzakdoğu ülkesi dışında). Bu atamaların anlamı, politikacıların güçlerini ve otoritelerini korumaktır. Kısaca belirtmek gerekirse, bürokrasinin politik karar alma rolünü sınırlamak için politik baskı olsa da, kamu bürokrasileri politika yapma bakımından güçlerini korumaktadırlar. Çağdaş toplumlarda etkili bir hükümetin ön şartı güçlü bir bürokrasi olarak görülmektedir.¹²⁵

2.4. GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ

2.4.1. Gelişmiş Ülkelerde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi

Karşılaştırmalı kamu yönetimi ve siyaset üzerinde çalışanların çoğu, gelişmiş modern ülke yönetimlerinin temel özellikleri konusunda genel olarak görüş birliği içindedirler. Bu temel özellikler şöyle sıralanmaktadır.¹²⁶

¹²⁴ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 108.

¹²⁵ Öztürk, **a.g.e.**, s. 26.

¹²⁶ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 120.

Bu ülkelerin yönetim kurumları oldukça farklılaşmış ve fonksiyon olarak uzmanlaşmıştır. Siyasi roller, cinsiyet, renk ve asalet gibi değerlere göre değil, büyük ölçüde başarıya göre belirlenmektedir. Bürokrasi, üst derecede oldukça güçlü iç uzmanlığa ve liyakate dayanmaktadır. Siyasi karar alma prosedürleri, büyük ölçüde rasyonel ve sekülerdir. Geleneksel elitin güç pozisyonu aşınmıştır ve geleneksel değerlere yapılan referanslar, büyük ölçüde zayıflamıştır. Kamu hukuk sisteminin egemenliği, bu eğilimi yansıtmaktadır. Siyasi ve idari faaliyetlerin hacmi toplumdaki önemli yaşam alanlarının tümünü kapsayacak biçimde geniştir. Siyasi iktidarla meşruluk arasında yüksek bir korelasyon bulunmaktadır. Siyasi iktidar ve meşruluk, yaygın bir toplumsal tabana dayanmaktadır ve sistemin, iktidarla meşruluk arasında bir ayrılığı devam ettirmesi mümkün değildir. Siyasal sisteme karşı halkın ilgi ve alakası yaygındır. Ancak bu, halkın genel olarak politika yapım sürecine aktif olarak katıldığı anlamına gelmemektedir. Gelişmiş ülkeler için belirtilen bu ortak özellikler, sabit değildir, zaman ve şartlara göre değişiklik göstermektedir.

Gelişmiş ülkelerde bürokrasi, kapsamlı ve genellikle kendi dışında alınmış siyasal kararları uygulayan bir kurumdur. Bürokratlar ise, genellikle kariyere yönelmiş uzman meslek gruplarından oluşur.

Bu ülkelerde bürokrasi, siyasal sistemin yakın denetiminde ve kendine özgü ussal bir tutum ve davranış modeli çerçevesinde faaliyet gösterir. Genellikle tarafsız olduğundan ve sosyal hareketlerin öncüsü yahut sabotörü olmadığından, değişik çizgilerdeki siyasal sistemlerle görece olarak kolayca uyum içine girer.¹²⁷

Gelişmiş ülkelerde bürokrasi ile siyasal iktidar ilişkileri istikrarlı bir durum gösterir. Bu ilişkiler, kurumsallaşmış ve belirli bir düzen içinde

¹²⁷ Heper, a.g.e., s. 111.

yürütülmesi nedeniyle, önemli bir sorun olma özelliğini genel olarak kaybetmiştir.

Gelişmiş ülkelerde bürokrasinin rolü genellikle açıklık kazanmıştır. Bürokrasi siyasi kararların uygulayıcısıdır. Siyasi iktidarın bir senteze ulaşması ve siyasal karar alternatifleri arasında bir tercih yapılması, siyasal iktidarın ilgili fikirlerini tamamlayıcı olması nedeniyle ikincil rol oynar. Bu sistemde bürokrasinin tarafsızlığı temel esastır. Bu ilkenin zedelenmesi ve iktidara bağlı bürokrasi yaratılması demokratik bir toplum için büyük tehlike arz eder.

Bürokrasi, rutin işlerin sistemli ve aksaksız işlemesi için meydana getirilmiş bir kurumdur. Bürokrasinin varlık nedeni düzen ve ahenktir. Siyaset ise usulluktan çok karşılıklı tavizlerin, uyuşmazlıkların ve belirsizliklerin yaşandığı bir alandır. Hâlbuki bürokrasi tutarlı ve ussal kriterler çerçevesinde faaliyette bulunmak ister.

Gelişmiş ülkelerde bürokrasinin birincil işlevi, siyasi kararların alınmasına idari katkı, idari programların yapımı ve yürütülmesidir. Siyasal kararların oluşmasının son aşamasındaki katkısı, alınan siyasal kararların bizzat kaleme alınıp formüle edilmesidir. Bürokrasinin bir diğer katkısı ise, siyasal kararların alınması sırasında göz önünde tutulması gerekli hususları o tip kararları almak durumunda olanların dikkatine sunmaktır.¹²⁸

Gelişmiş ülkelerdeki bürokrasi siyasi iktidar ilişkisini iki grupta toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi Anglo-Sakson ülkelerdeki bürokrasi siyasi iktidar ilişkisi. İkincisi ise, Kara Avrupası'ndaki ülkelerde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisidir.

¹²⁸ Heper, a.g.e., s. 112.

Anglo Sakson ülkelerde bürokrasi siyasi iktidara bağımlı olarak işlevini sürdürmektedir. Bu ülkelerde siyasi sistem ile bürokrasi belli bir denge içinde gelişmiştir. Fakat siyasal gelişmeler daha ağır basmıştır. Bürokrasi siyasal sistemdeki krizler sonucu zaman zaman da olsa siyasal işlevleri yüklenmek zorunda kalmıştır.¹²⁹

Kara Avrupa'sında ise, bürokrasi, siyasal sistem karşısında göreceli de olsa bağımsız olarak işlevini sürdürmektedir. Bu ülkelerde bürokrasi sınırlı bir biçimde de olsa egemenliğin kullanılmasına katılmaya başlamıştır. Bunun sonucunda bürokratlar kamu görevlisi yahut hizmetkârı değil, kamu yetkilisi olarak görevlerini ifa etmeye başlamışlardır. Bu ülkelerde geliştirilen idare hukuku sistemi idarecilerden oluşan yüksek idare mahkemeleri (Danıştay) yolu ile memurları yürütme ve karşısında daha güçlü bir duruma getirmiştir. Bürokrasi bir kariyer şeklinde tesis edilmesinin ötesinde siyasal kararların alınmasına geniş ölçüde katkıda bulunan uzman meslek grubu haline gelmeye başlamıştır.¹³⁰

Gelişmiş ülkelerde bürokrasi ile siyasi iktidar ilişkileri konusunda genellikle liyakat ve kariyer ilkeleri benimsenmiş ya da en azından benimsenmeye başlanılmıştır. Bu ülkelerde, siyasi iktidarların müdahale edebileceği veya edemeyeceği bürokratik kadrolar belirlenmiştir. Siyasi iktidarın atama ve yükselme konularında takdir yetkisi alanına giren veya siyasi bir nitelik göstermesi gereken bürokratik mevkilerin belirlenmesi yoluna gidilmiştir.

2.4.2. Fransa

Fransa'da yarışma sınavı kamu hizmetine girmede normal yoldur. Bu kural, bütün düzey kamu görevlileri için geçerlidir, bununla birlikte, hükümet kimi üst kadrolara doğrudan atama yapma hakkını saklı tutar. Bunlar illerde

¹²⁹ Heper, **a.g.e.**, s. 113.

¹³⁰ Şaylan, **a.g.e.**, s. 40.

vali, bakanlıklarda müdür, departmanlar da prefect'dir. Bu kadrolara atanacak kişiler güven duyulan ve kamu görevlisi olma zorunluluğu da bulunmayan kişilerdir. Bu durum kamu girişimlerinden üst yönetim konumlarına yapılacak atamalarda da söz konusudur. Bir de "yatay" işe alınma kanalı vardır ki, bu da kamu görevlilerinin içten yapılma yükselmeye üst yönetici konumlarına yaklaşmalarını sağlar. Bu kanal, ilke olarak, yalnız halen kamu görevlisi olan ve daha alt düzeyde yarışma sınavından geçmiş olan kişiler için geçerlidir. Üst düzey kamu görevlilerinin işe alınması bu nedenle siyasal etkileri ve kayırmanın getirdiği keyifliği ortadan kaldırır ve entelektüel ölçütleri temel alır.¹³¹

Fransa modern devlet tipini bürokrasi ile sağlamıştır. Fransa Kralları, feodalitenin yıkılmasında önemli rol oynamışlardır. Fransız İhtilali ise, kralların başladığı işi tamamlamışlardır. İhtilal, kralların keyfi idaresine son vermiş, idare işlerin kanun hükümlerine uygun olarak görülmesini sağlamış ve memurların taktir hakkını daraltmıştır. Bürokrasi anayasa prensiplerince sınırlanmıştır.¹³² Devlet, kralın şahsi mülkü olmaktan çıkmış, onun yerini millet ve örgütlenmiş kamu hizmetleri almıştır. Vatandaşlık kavramı genelleştirilmiş ve bireyle devlet arasındaki güçler ortadan kaldırılmıştır. Diğer taraftan merkantilist politikalar, ticari ve toplumsal ilişkilerin istikrarlı ve güvenli bir biçimde işlemesi için geniş kapsamlı yasal düzenlemeleri ortaya çıkarmış, bu durum da bürokrasinin önemli bir kurum olarak gelişimini hızlandırmıştır. Sonraları bürokrasi, en küçük kıpırtıları denetleyen ve anında bastırabilen maddi bir güç durumuna gelmiştir. Debdebesi artan, buna bağlı olarak da şişkinleşip hantallaşan bürokrasi, kısa sürede, çok sayıda kişiye ve bu arada topraklarından koparılıp atılmış küçük köylerden kentlere gelebilmişlere de yerel örgütünde geçim sağlayan dev bir çıkar yığınınına dönüşmüştür. Böylelikle tüm devlet görevlilerine geniş maddi ayrıcalıklar tanınmış, kısa aralıklarla bu ayrıcalıklar artırılmış ve ayrıcalıkların saklı

¹³¹ Turgay Ergun, **Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1988, s. 16-17.

¹³² Ergun, **a.g.e.**, s. 17.

kalmasını bürokrasinin sürmesine bağlı gören bağımlı büyük bir kitle yaratılmıştır. Fransa da 1866'lardaki 288.000'lik memur sayısının 1936'larda 810.000'e yükselmesi de, bürokrasinin gücü hakkında fikir vermektedir.

Fransa'da bugün kurallar ve başkanlık emirleri(kararnameleri) bürokrasinin aktif yardımıyla (özellikle de Danıştay'ın) hazırlanıp yürürlüğe sokulur ve kariyer yöneticileri bu yüzden politikaları şekle sokma fırsatına sahiptirler.¹³³

2.4.3. İngiltere

İngiltere'de ise 1215'de kralla toprak zenginleri arasında yapılan "Manga Carta" (Büyük Şart) anlaşmasıyla kişi lehine, kralın yetkilerinin sınırlandırılmasına paralel olarak geliştirilen, yeni kurumların kralla birlikte devlet yönetimine katılmaları şeklindeki gelişmeler, İngiliz bürokrasisinin ortaya çıkmasında önemli rol oynamış, etkili bürokratik yapının kurulmasıyla sonuçlanmıştır.¹³⁴

Yasama ve yürütme organlarının işbirliği yaptığı İngiltere'de, 19.yüzyılın sonuna doğru devlet erkinin mihrak noktası, gittikçe kamu bürokrasisine doğru kaymış ve bürokrasinin siyasi iktidara karşı bağımlılığı azalmaya başlamıştır.¹³⁵ 20. yüzyılın ilk yarısında, İngiltere, dünyanın en gelişmiş bürokrasisi durumuna gelmiştir.¹³⁶

1854 yılına kadar İngiltere'de kamu hizmetine almada kayırma yöntemi uygulanmıştır. Bu dönemde atamalar, parti bağımlılığı, akrabalık, arkadaşlık

¹³³ Aykut Acar, **Günümüz Türk Sivil Kamu Bürokrasisinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kütahya, 2001, s. 33.

¹³⁴ Acar, **a.g.e.**, s. 35.

¹³⁵ Muhittin Tataroğlu, **Türkiye'de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişkileri**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, İzmir 1997, s. 43.

¹³⁶ Acar, **a.g.e.**, s. 33.

ya da parayla satın alma temeline dayanılarak yapılmıştır. Bu sistemin kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği olumsuz yönde etkilemesi sonucu, 1854 yılında Trevelyan öncülüğünde idari reform hareketleri başlatılmıştır. Trevelyan-Northcote raporu,1854 yılında yayımlanmasına karşılık günümüzde hala İngiliz sisteminin temelini oluşturmaktadır. Hala geçerliliğini koruyan bu İngiliz sisteminin temeli liyakat ilkesine dayanmaktadır. İşe almada yarışma sınavı, yapılan işin niteliğine göre personelin sınıflara ayrılması, işe alma ve yükselmelerde kurumlar arasında birer örneklik sağlanması Trevelyan-Nortcote Raporu ile beraber ortaya çıkmıştır. İngiliz personel sisteminde kamu yöneticilerinin siyasal bağımlılığı yoktur. Dolayısıyla yükselme, siyasal eğilimlere göre değil, mesleksi yeteneğe göre yapılmaktadır. Bu açıdan İngiltere’de liyakat ilkesi ile kariyer sistemi egemendir.¹³⁷

İngiltere’de Silahlı kuvvetler, KİT çalışanları, yerel yönetimler ve yargı dışında, 600.000 dolayında kamu görevlisi vardır. Bürokrasinin üst kesimi 600 kişiden oluşan güçlü bir gruptan oluşur. Her bakanlığın yönetimi müsteşarın elindedir. Kamu her hükümete aynı sadakatle hizmet etmek zorundadır. En üst ve yetkili yöneticiler siyasal tartışmaların dışında tutulmaya çalışılır. Siyasete girmek isteyen memurun önce görevinden çekilmesi şarttır.¹³⁸

Aslında İngiltere’de hukuki durum arasında tam bir ayrılık bulunmaktadır. Hukuken Kral, memurlarını dilediği zaman görevden alabilir. Yani hukuken devlet memurlarının garantisi ve güvencesi bulunmamaktadır. Böylece hukuki hiçbir teminatı olmayan devlet memuru, emeklilik çağının başlayacağı 60 yaşına kadar görevde kalacağını bilir. Bu olgu ise İngiliz halkının pratik zekâsı, idari ve siyasi sağduyusu sayesinde kurulmuş olup, en

¹³⁷ Tataroğlu, a.g.e., s. 43.

¹³⁸ Döner, a.g.e., s. 24.

üst kademedeki en alt kademeye kadar kamu yöneticileri bu sistem sayesinde siyaset alanındaki etkilerden uzak kalmışlardır.¹³⁹

2.4.4. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi

Gelişmekte olan ülkelerde kamu bürokrasisi genellikle toplumda en örgütlü ve güçlü yapı olmuştur. Birçok ekonomik ve toplumsal işlevleri yürütmüş ve öncülüğünü yapmıştır. Bu ülkelerden bazıları Batı'nın bazı siyasal ve idari kurumlarını kendilerine örnek olarak almışlar ve bünyelerine aktarmaya çalışmışlar. Batı'nın uzun sürede yaptığı işleri kısa sürede yapmak istemişlerdir. Bu da birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Bu ülkedeki bürokrasinin gösterdiği özellikler ve siyasi iktidarla olan ilişkileri, sömürgecilikten yeni çıkan ülkelerde farklı sömürgecilikten geçmemiş ülkelerde farklıdır.

Sömürgecilikten yeni çıkan devletlerde bürokrasinin kaynağı sömürgeci devletlerin iktisadi kaynakları işletmek ve kamu düzenini sağlamak amacıyla kurdukları örgütler olmuştur. Bu bürokratik kurumlar sömürge devletlerin bünyelerine adeta aşılacaklardır. Sömürge yönetimi sona erip bağımsızlık kazanıldığında ise bürokrasi toplumda güçlü ve örgütlü bir yapı olarak kalmış ve bu niteliği ile yönetsel işler kadar siyasal işlerde de fiilen söz sahibi olmuşlardır.

Sömürge durumuna düşmemiş gelişmekte olan ülkelerde ise geleneksel bir bürokrasi anlayışı hâkim olmuştur. Bu bürokrasiler genellikle yönetici oligarşinin çıkarlarını desteklemeye yönelmişlerdir. Sosyal ve ekonomik amaçları sınırlı kalmış başlıca siyasal amaçları modernleşme sürecini kurulu düzenin devamı için gereken asgari ölçüyü aşmayacak şekilde sınırlandırmak olmuştur. Modernleşme çabaları bürokrasinin hacmini ve gücünü hızla arttıran bir gelişme olmuştur. Bunun sonucu bürokrasi,

¹³⁹ Tataroğlu, a.g.e., s. 44.

siyasal sürece doğal olarak katılmış ve iktidarda da söz sahibi olmaya başlamıştır.¹⁴⁰

Az gelişmiş ülkelerin bir kısmı bugün hala geleneksel ve otokratik bir siyasal sisteme sahiptirler. Bu ülkelerde siyasal elit, monarşik ve aristokratik, bir toplumun statü değerlerini taşıyan bir sosyal yapıya dayanır. Bu ülkeler diğerlerine oranla, değişime hayli kapalı kalmışlardır. Hâlâ ciddi bir sorun olarak kalan konu, toplum kurmadır.¹⁴¹

Son derece sınırlı yapısal-işlevsel farklılaşmaya uğramış olan bu ülkelerde geleneksel siyasal elit, gerçekleştirmek istediği sınırlı değişimler ve temelde statik toplumsal yapıyı olduğu gibi korumak konusunda, askeri ve sivil bürokrasi ile kader birliği yapmak durumundadır. Bürokrasi, tek değişim aracı olarak görünmekte ancak sınırlı programları dahi gerçekleştirebilmek hususunda geleneksel yapısı ve toplum katlarına etkin bir biçimde yayılamamış hali ile önemli sınırlılıklarla karşı karşıya kalmaktadır.

Bu tip siyasal sistem ve bürokratik yapıya Osmanlı-Türk devletinden örnek aranırsa, akla ilk önce 16. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar uzanan devre gelir. 16. yüzyıla kadar hayli hızlı sayılabilecek bir değişim, dinamik ve yeniliğe dönük bazı padişahların önderliğinde gerçekleştirilebilmiş, 19. yüzyılın ortasından itibaren ise modernleştirici askeri-sivil bürokrasi olgusu başlamıştır. Yükselme devrinin sosyo-ekonomik ve siyasal yapısının geri getirilmeye çalışıldığı anılan dönem de ise, tutucu bir siyasal sistem ile durgun ve giderek oligarşik bir yapıya bürünen bürokrasi ile karşılaşırız. Batılı yazarlarca “profesyonel bürokrat” olarak tanımlanan bu devir bürokrati için en önemli değer, çoğunlukla İslami esaslara dayanan “Osmanlılık”, en önemli beceri ise gayet karışık bir bürokratik “adap ve erkani” bilmektir. Tımar sisteminden iltizam sistemine geçiş ve taşra idaresinde ayan ve eşrafında

¹⁴⁰ Şaylan, a.g.e., s. 41.

¹⁴¹ Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniv. Yay., İstanbul, 1977, s. 145.

güçlenmesi ile bu bürokrasi giderek sınırlı bir değişim aracı olarak kalmıştır.¹⁴² Az gelişmiş ülkelerde bugün rastlanılan ikinci temel kategori siyasal sistem, bürokratik elitin hâkim olduğu siyasal sistemdir.

Bu ülkelerde, geleneksel siyasal elit geniş ölçüde politika sahnesinden çekilmiştir. Eğer etkisi devam ediyorsa bu etki sınırlı bir etkidir. Belli modernleşme amaçları ortaya konmuş ve sorumlu mevkilerde bulunanların bir kısmı tarafından benimsenmiştir. Geniş halk yığınları ise genellikle bu amaçları benimsemekten uzaktır; hatta bu amaçları tamamen değişik biçimde yorumlayabilir. Siyasal katılma, bekleneneği gibi, son derece sınırlıdır. Ne çok partili ne de geniş ölçüde değişime yönelik ve siyasal hayata tamamen hâkim tek partili sisteme rastlanılır.¹⁴³

Bu siyasal güç boşluğunda, asker-sivil bürokrasi sivrilmiştir. Bu bürokrasi, bir taraftan modernleştirici tek partili otoriter (yahut totaliter) siyasal sistemlerde rastlanılan bürokrasilere oranla sınırlıda olsa toplumda modernleştirme işlevini yüklenen tek kurum olarak ortaya çıkar. Diğer taraftan, aynı bürokrasi, toplumdaki yerini sağlamlaştırmak için tedbirler alır.

Üçüncü kategori az gelişmiş ülkeler, Batı Avrupa ve Amerika Birleşik Devletlerinin siyasal sistemlerini ülkelerinde uygulamaya çalışan ülkelerdir. Bu ülkelere batı demokrasilerinin bütün kurumlarıyla yerleşmiş olduğu söylenemez. Önemli olan husus bu ülkelerde siyasal iktidarı ele geçirmek için örgütlenmiş güçlerin, görece bir siyasal özgürlük içinde faaliyette bulunması ve siyasal iktidarın serbest seçimler sonrası el değiştirme olanağının bulunmasıdır.¹⁴⁴

Bu ülkeler belli bir oranda çoğulcu bir siyasal kültüre sahiptir. Siyasal kararları sınırlı da olsa konsensusa dayandırmak zorunluluğu vardır. Siyasal

¹⁴² Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 1973, s. 125.

¹⁴³ Heper, **a.g.e.**, s. 126.

¹⁴⁴ Heper, **a.g.e.**, s. 127.

faaliyet, kısa süreli uzlaşmalara dayanılarak yürütölmek durumundadır. Uzun süreli ve “bilimsel-ussal plân ve programların” aksaksız yürütölmesi her zaman mümkün değildir. Belli bir sosyo-ekonomik farklılaşmaya erişilmiş bu ölkelerde, sosyal değişime belli toplumsal guruplar yahut sınıflar da katkıda bulunurlar.

Böyle bir siyasal ortamda bürokrasi, siyasal sisteme ve giderek iktidardaki siyasal partiye etken olan çıkar guruplarına duyarlı olmak durumundadır. Bürokrasinin göstereceği inisiyatif, yukarıda belirttiğimiz siyasal konsensüs ile sınırlı kalır. Bu gibi ölkelerde bürokrasinin modern kanadının benimsemek eğiliminde olduğu “bilimsel-ussal plân ve programlı yaklaşım”, siyasal hayatın karşılıklı tavize dayanan yaklaşımı ile çatışır. Osmanlı-Türk devleti gibi köklü bir bürokratik idare geleneğine sahip ölkelerde, bürokrasinin siyasal sisteme duyarlılığı daha da güçleşir. Çeşitli “siyasal krizleri” bir arada çözmek durumunda kalan bu ölkelerde, siyasal sistemin karşılaştığı güçlükler ve bazen de siyasal beceriksizlikler ve aşırı kişisel çıkarları, bürokrasinin siyasal sistem karşısında direnmesini kolaylaştırır.¹⁴⁵

Son kategori az gelişmiş ölkeler olarak, kabaca, sosyo-ekonomik kalkınmayı daha çabuk gerçekleştirebilmek ümidi ile daha “kapalı siyasal sistemleri” benimsemeye çalışan ölkelerden söz edebiliriz. Bu ölkeler genellikle hâkim tek parti yahut tek parti siyasal sistem tipini tercih ederler. Bu ölkelerde, özellikle ikinci kategori ölkelerde, siyasal katılma sınırlandırılmıştır. Yine özellikle ikinci tip ölkelerde, sosyo-ekonomik kalkınmayı daha çabuk gerçekleştirebilmek için siyasal diyalog ve karşılıklı tavizlerden sakınılmaya çalışılır. Siyasal kararlar, katılığı bir ideolojiye kadar varabilen “ileri”, “tutarlı” bir fikirler bütününe dayandırılmaya çalışılır.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 131.

¹⁴⁶ Heper, **a.g.e.**, s. 129.

Sosyalist gelişmiş ülkeler deneylerinden esinlenen bu tip ülkelerde karşılaşılan sorun, birinci aşamada bürokrasinin kontrol altına alınması, ikinci aşamada ise bürokrasiyi birazda aşırı iyimserlikle ifade edilen sosyo-ekonomik amaçları gerçekleştirebilecek bir verim düzeyine çıkartmaktadır. Gelişmiş ülkelerin olanaklarından ve teknolojik düzeyinden yoksun olan bu ülkelerde her iki problem de güç çözümler cinstendir. Belirttiğimiz eksiklikleri karşılayabilmek için bazı ülkelerde askeri bürokrasiden yararlanmak yoluna gidilmiştir.¹⁴⁷

2.5. HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN BÜROKRASI – SİYASET İLİŞKİSİ

2.5.1. Başkanlık Sisteminde Bürokrasi - Siyaset ilişkisi

Konuya giriş yapmadan önce kısaca Başkanlık sistemi nedir, buna bir bakalım. Başkanlık sisteminde başkan halkın oyuyla seçilir ve yürütme gücünü elinde tutar. Yasama organı ve başkan seçimleri ayrı ayrı yapılır. Yasama organının hükümeti belirleme imkânı yoktur. Genel seçimlerle belirlenen başkan, kendi kabinesini ve ekibini kurar. Yürütme gücü başkanın şahsında toplanmıştır.¹⁴⁸ Ne başkan, ne de bakanları yasama organından direktif alma durumunda değildir. Başkan kendisine verilen yetki ve sorumluluğu gerektiği gibi yürütebilmek için güçlü bir organizasyona sahiptir.¹⁴⁹

Başkanın belirlediği kabinenin siyasa yapma yetkisi yoktur; bakanlar (veya denklere) başkanın dileklerine uygun davranmak zorundadır. Bakanların görevlendirilmelerinde veya görevden alınmalarında başkan yetkilidir. Başkan kendi kabinesi ve ekibini belirlerken kendi görüşlerini benimsemiş kişileri seçer.

¹⁴⁷ Heper, a.g.e., s. 130.

¹⁴⁸ Esat Çam, **Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 1993, s. 105.

¹⁴⁹ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yay., Bursa, 2004, s. 92.

Günümüzde başkanlık sistemine en iyi örnek ABD'dir. Başkanlık sisteminde iktidar tek kişi etrafında toplanmıştır. Amerikan başkanlık sistemi iyi işleyen demokratik bir sistem olmasının yanında, diğer başkanlık benzeri sistemlerle (Latin Amerika ülkeleri) aynı kategoriye konmasında sakınca yaratacak ölçüde kendine özgü niteliklere sahiptir.

ABD'de bürokrasinin siyasi iktidar tarafından kontrol altında tutulması düşüncesi oldukça yerleşmiş bir düşüncedir. Bu yüzden bürokrasinin kontrolü hep önemini korumuştur. Kontrol eksikliğinin bürokratik bir hükümet biçimi doğuracağı endişesi yaygın bir kabul görmektedir. Siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde denetiminin olmadığı anda bürokrasi, Kongre ve başkanın direktiflerini göz ardı edecek ve kendi iktidarının normları dışında herhangi bir şeye karşı sorumluluk duymayacaktır. Vatandaşlar da hizmet edilecek efendiler değil, yönetilecek "nesnelere" haline dönüşecektir.

ABD'de yürürlükte olan sisteme göre iki tür kamu görevlisi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi sınıflandırılmış ya da sürekli görevlerdir ve bunlara liyakat ilkesi uygulanır. Bu görevlerdeki kişilerin atamalarında, devam etmelerinde ve yükselmelerinde siyaset rol oynamaz. ABD'deki ikinci tür kamu görevlileri ise, sınıflandırma dışı tutulmuş olan istisnai görevliler olup, politika belirlenmesinde yardımcı olan ve genellikle güven pozisyonlarından oluşan ve dolayısıyla siyasal tercihlere konu olan kamu üst düzey yöneticileridir.¹⁵⁰ Ancak yine de ABD sistemi siyasi pozisyonlarla kariyer pozisyonları arasındaki ayrımı açık seçik olarak belirleyememiştir.

Bürokrasi üzerinde hem kongrenin ve hem de Başkanın kontrolü bulunmaktadır. Şimdi bunlara bir göz atalım.

Bürokrasi üzerinde Kongre kontrolü öncelikle bürokratik kurumların halka karşı daha fazla sorumlu tutulması doğrultusunda şekillenmiştir.

¹⁵⁰ Göküş, a.g.e., s. 19.

Yasama faaliyetleri, bütçeler, veto ve informel ilişkiler, bürokrasiyi halka ve halkın temsil ettiği kurum olan Kongre'ye karşı sorumlu tutmak düşüncesiyle düzenlenmiştir. Kongre'nin kontrol yöntemlerinin tümü, siyasi hedeflere ulaşmak amacıyla bürokrasiyi maksimum derecede kullanmak yolunda düzenlenmiştir. İlginç olarak çoğu durumda da yasamaya karşı sorumluluğun sağlanması bürokrasinin teknik yeterliliğinden daha fazla önem taşımıştır.¹⁵¹

Kongre'nin bürokrasi üzerindeki kontrolü üç anlama gelir: ilk olarak Kongre bürokrasiyi kendi uzantısı bir organ olarak görmektedir. Kongre'ye göre işin asıl sahibi kendisidir. Bürokrasi ise bu işleri yapan "acente"dir. İkinci olarak bürokrasinin bir hata veya yanlış eylem yaptığından haberdar olduğunda müdahale etme hakkına sahiptir. Üçüncü olarak bürokrasinin içinde eylemlerini yaptığı yapısal koşulları Kongre yasama faaliyetleriyle oluşturur ve devam ettirir.¹⁵²

Başkanlık denetimi ise, bürokrasinin eylemlerini, seçilmiş başkanın makamı vasıtasıyla halka karşı sorumlu tutmaktır. Başkanlık, bütçe, reorganizasyonu, kumanda gücü, liderlik vb uygulamalarla, bürokrasiyi başkanın denetimi altına alma veya bürokrasiyi bu isteklerin yerine getirilmesi için motive etmek amacını güder. Fayda-maliyet analizleri veya rasyonelleşmiş bütçe sistemleri olarak reformların yapılması, bürokratik yeteneği artırma teknikleri olarak sunulmasına rağmen, özünde başkanlık kontrolünün artırılmasına yardım eder.

Anayasal olarak başkanın yetkisi, yasaların sadakatle uygulanmasını sağlama görevinden kaynaklanmaktadır. Anayasal olarak başkan bürokrasi üzerinde son derecede sınırlı yetkilere sahip görünmektedir. Anayasa metni başkanın kendisine ait iki içsel idari yetki tanımıştır. Bunlara Başkanın kamu

¹⁵¹ Gülgün Tosun, Tanju Tosun, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s. 69.

¹⁵² Muhittin Tataroğlu, **"Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme"**, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C.13, S.1, Manisa, 2006, s. 104.

kurumlarındaki üst düzey memurlardan, sadece onların emri altındaki memurların görevleriyle ilgili konularda yazılı fikirlerini isteyebilmesi; başkanın sadece Senatonun tatilde veya ara tatilde olduğu zamanlarda ve tahsisat komisyonlarının süresi sona erdiğinde münhal bütün gücü kendisi kullanabilmedir. Anayasal olarak böyle bir görünüm olmasına rağmen ABD sistemi başkanın görece daha güçlü olduğu bir sistem olarak işlemektedir.

Bürokrasi üzerindeki başkanlık kontrolünün düğüm noktası, onun idaresinde yer alan bütün bürokratik eylemlerden sorumlu tutulmasıdır. Seçilmiş başkanın kamu bürokrasisinin tümüne egemen olması iradesi açıkça ortaya konmuş olsa da başkanlığın bürokratik direnç ve etkinsizliğine karşı mücadelesini yetersiz kaldığı eleştirilerine maruz kalabilmektedir. Günümüz ABD başkanları, kendi başkanlık alanlarına giren bütün bürokratik hareketler, işlem ve eylemler üzerinde yetkili değildir. Onların bürokrasiyi daha fazla denetim altına alma ve verimli hale getirme çabaları, azalarak da olsa devam etme eğilimindedir.¹⁵³

Günümüzde Amerikan sisteminde ki temel düşünce, idareyi siyasetten arındırmaktır. Ayrıca kuvvetler ayrılığı ilkesi ve yasamayı yürütmeden ayırma, bugünkü idari rejimin oluşmasında belirgin özelliklerdir. Bununla birlikte ABD’de kuvvetler ayrımı başkanın yanında Kongre’yi de rakip bir güç olarak ortaya çıkarmıştır. Bürokrasinin denetimi konusunda iki kurum bir tür rekabet halinde görünmektedir. Bu durumda bürokrasi iki farklı sahibe (Kongre ve başkan) hizmet etmekte, sorumlu olmakta ve denetimlerine tabi olmaktadır. Bu özellik bürokrat seçilmiş ilişkisi açısından bazen bürokrasiye bir kurumu diğer kuruma karşı kullanma imkânı da sağlamakla birlikte, kalıcı ve uzun vadeli faydalar sağlamaktan uzaktır.

¹⁵³ Tataroğlu, a.g.m., s.106

2.5.2. Parlamenter Sistemde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi

Konuya giriş yapmadan Parlamenter sistemin bir tarifini yapmakta ve sistemin nasıl işlediğine kısaca değinmekte yarar vardır.

Parlamenter sistemlerde yürütmenin başı olan hükümet seçimle belirlenen bir parlamentonun içinden çıkar. Hükümet, parlamentoya karşı sorumludur. Siyasi karar alma sürecinde parlamento hükümetin yasa taleplerini onaylar veya reddedebilir, bakanları denetler, bakanları ve hükümeti görevden alabilir. Parlamentonun kontrol yetkisi sadece hükümeti değil, aynı zamanda icra organlarını da kapsamaktadır. Kanun tasarı ve teklifleri parlamentonun onayına bağlıdır. Bununla birlikte yasaların ve siyasi programların uygulanması hükümetin siyasi sorumluluğu altında, bürokrasi örgütü tarafından gerçekleştirilir. Vatandaşlar kanun yapma süreçlerinin teknik detayları ve içerikleri hakkında pek bilgi sahibi değildir. Ayrıca kanunlarda kullanılan teknik terimler ve anlaşılması güç tanımlar da bu bilgisizliği arttırmaktadır. Parlamento kontrolü vatandaşların çıkarları için gerekli ve yaşamsaldır.

Parlamenter demokrasilerde önemli bir konu da hükümetin, sorumlu ve temsil kabiliyetine sahip olmasıdır. Sorumlu bir hükümetin iktidara gelmesi, icraatları ve iktidardan gitmesi, hukuk devleti ve demokrasi şartlarına uygun ise varlığı ve yaptıkları meşruiyet taşır. Demokrasinin temel şartı, yasama işlevini yürüten parlamentonun seçimle belirlenmesidir. Eğer iki kısımlı bir parlamento yapısı var ise, en azından bir kısmının seçimle belirlenmiş olması ve kanun yapma işlevinin seçimle belirlenmiş bu organ tarafından gerçekleştirilmesi gerekir. İcranın başı olarak hükümet de hukuki ve siyasi olarak parlamentoya karşı sorumlu tutulabiliyorsa, bürokrasi üzerinde parlamento denetimi gerçekleşir. Demokratik meşruiyet de böylece sağlanmış olur.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Tataroğlu, a.g.m., s. 99.

Parlamenter rejim, hemen tüm siyasi otoriteyi başbakana ve çoğunluğu oluşturan partiden (veya çoğunluğu oluşturan koalisyon partilerinden) seçilen bakanlar kuruluna vermiştir. Parlamenter rejimde başbakan ve bakanlar kurullarından gelen tasarılar kural olarak yasalaşır. Yasama meclisinde çoğunluk iktidar taraftarı olduğu için başbakana ancak siyasal amaçlarını tehlikeye attığı zaman karşı çıkabilir. Başbakana karşı çıkmak, iktidar partisi mensubu parlamenter için oldukça büyük siyasi riskler getirmektedir. Parlamenterin yürütmeyi denetleme konusunda pek çok yazılı yetkiye ve mekanizmaya sahip olmasına rağmen, reel açıdan ve göreceli olarak başkanlık sisteminden çok daha az yetkiye sahiptir. Parlamento üyeleri bürokratik kurumların baş yöneticilerine sorular sorabilirler, ancak bürokrasinin bilgi saklama yöntemlerine başvurması ve başbakanın karşı gelmesi durumunda denetleme mekanizmalarından elle tutulur sonuçlar elde edilemez.¹⁵⁵

Parlamenter sistemlerde, parlamentoların bürokrasi üzerindeki nüfuz ve etkilerinin görece daha az olduğu söylenebilir. Bunun başlıca nedeni parlamentodan çıkan yürütmenin parlamenterin gücünü gölgelemesidir. Güçlü bir yürütme organı söz konusu ise bu, bürokrasinin seçilmişlerin daha çok denetimine girmesi anlamına gelir. Eğer hükümet zayıf ise veya sorunlu koalisyon hükümetinden oluşuyorsa, bürokrasi daha fazla denetimden kaçınma imkânına sahip olur.

Parlamenter sistemin uygulandığı gelişmiş ülkelerde genel olarak bürokrasi kapsamlı ve kendi dışında alınmış siyasal kararları uygulayan bir kurum konumundadır. Bürokratlar, genellikle kariyere yönelmiş uzman meslek gruplarından oluşur. Bürokrasinin rolü genellikle açıklık kazanmıştır. Bürokrasi siyasal kararların uygulayıcısıdır; siyasal iktidarın bir senteze ulaşması ve siyasal karar alternatifleri arasında bir tercih yapılması, siyasal

¹⁵⁵ Tataroğlu, a.g.m., s. 100.

iktidarın ilgili fikirlerini tamamlayıcı olması nedeniyle ikincil rol oynamaktadır.¹⁵⁶

Parlamente sistemlerde hükümetlerin koalisyon şeklinde veya tek parti yönetimi şeklinde olması bürokrasi-siyaset ilişkilerini önemli derecede etkilemektedir.

Tek parti iktidarında hükümet bürokrasi üzerinde hakim ve etkin; koalisyon hükümetleri olduğunda, genel olarak hükümetin yönetme kapasitesi zayıflamaktadır. Hükümette ne kadar çok parti olursa, o ölçüde hükümetin gücünde azalma görülebilir. Çok partili bir hükümetin bürokrasiyle ilişkileri, bazı yönlerden başkanlık sistemindeki bürokrasiyle olan ilişkilerin seyrine benzer bir nitelik gösterir. Çok partili bir hükümet sisteminde, kamu yönetiminin, yönetim bakımından sorumlu olacağı ve bağlılık göstereceği, değişik alternatif grupların olması mümkündür. Bürokratların, hükümetteki değişik partilerden himaye talebinde bulunmaları ya da böyle muamele görmeleri olasıdır. Politikacılarla bürokratlar arasındaki ilişkileri etkileyen faktörlerden bir diğeri de, siyasal ve bürokratik elitin niteliğidir. Kamu kurumlarına alınacak olan yöneticilerden istenilen nitelikler, bu konuda belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu konuda İngiliz yönetim sistemi, adaylarda genel yetenek ararken, Amerikan sistemi, uzmanlık bilgisini tercih etmektedir. Bürokratların özgeçmişlerindeki bu farklılık, onların siyasa yapım sürecindeki etkinliğini belirlemede önemli bir faktör olabilmektedir. Ayrıca, bakanların parlamento içinden olup olmaması, memur kökenli ya da özel sektör kökenli olması veya konusunda uzman olması gibi faktörler de ilişkileri etkilemektedir.¹⁵⁷

Günümüzde parlamente rejimlerde gözlenen gelişme, süreç içinde yürütmenin gittikçe daha fazla güçlenmesidir. Siyasi iktidarlar, yürütme işlemlerinin daha hızlı etkin ve verimli yapılması ihtiyacına uygun olarak

¹⁵⁶ Heper, a.g.e., s. 93-94.

¹⁵⁷ Eryılmaz, a.g.e., s.119.

parlamentolara karşı daha fazla siyasi güç elde etmektedirler. Bu şekilde daha hızlı ve etkin hükümet etme imkânı doğmaktadır. Parlamentoların yasama faaliyetleri bakımından inisiyatifleri zayıflamakta; yürütme organlarının ise düzenleme alanları genişlemektedir. Parlamentolar süreç içinde güçlerini yitirmekte ve onay makamı haline gelmektedir. Bu durum, yasama devletinden, idare devletine geçiş olarak da değerlendirilmektedir. Bu gelişim süreci parlamenter sistemlerin başkanlık sistemi karşısında belirgin ve ayırt edici özelliklerinin aşınmasını da ifade eder.¹⁵⁸

2.5.3. Tek Parti Sisteminde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi

Tek Parti Sistemi, meşru siyasal faaliyetin tek bir partiye tanındığı, meşru muhalefete yer verilmeyen ve günümüzde daha çok sosyalist ülkelerde uygulanan siyasal ve yönetsel sistemi ifade etmektedir. Sadece tek bir partinin iktidara gelmek için girişilen siyasal faaliyetine, toplumu örgütlemesine, topluma belli bir ideoloji doğrultusunda yön vermesine, değerleri ve kaynakları dağıtmasına izin verilen “tek parti sistemi”, yapısal ve düşünsel bakımdan kendine özgü bazı niteliklere sahiptir.¹⁵⁹

Bir toplumda tek parti sisteminin kurulması süreci, birkaç merhaleden geçerek gerçekleşmektedir, iktidara gelmeden önceki ilk safhada, genellikle gizli olarak ihtilâlcî bir siyasal parti ortaya çıkmaktadır. İkinci safhada gizli ihtilâlcî parti, iktidarı ele almakta ve rejime egemen olmaktadır.

İster komünist, ister faşist, isterse üçüncü dünya ülkelerine özgü nitelikte olsun, tek parti sisteminde hâkim özellik, bürokrasinin her kademesinde partinin egemenliğidir. Tek parti sisteminin anlamı, partinin programını veya onu yönetenlerin güttüğü amaçlar ile devletin programı ve amaçlarının aynı olmasıdır. Bu sistemlerde siyasal güç tek partide toplanmıştır ve parti sisteme hâkimdir. Bürokrasi esas itibarıyla partinin

¹⁵⁸ Burhan Kuzu, “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti”, Liberal Düşünce, S.2, Y.1996, s.57

¹⁵⁹ <http://www.haznevi.net/icerikoku.aspx?KID=8612&BID=98> 20/04/2010

ekonomik ve siyasi kararlarını uygulamak için vardır. Ekonomik ve siyasi kararların gerçekleştirilmesi, diğer bütün kararların üstünde tutulur. Bu yüksek gayelerin gerçekleşmesinde araç olan bürokrasi, hükümetin izlediği politika yönünden organize edilmek, yönetilmek ve harekete geçirilmek zorundadır. Kamu hayatının ekonomik, siyasi ve kültürel yönlerini içine alan farklı bütün bürokrasiler, merkezi bir şekilde idare edilen hiyerarşik tek bir yapı içine sokulmuştur. Hiç bir sosyal organizasyonun kurumsal özerkliği yoktur.¹⁶⁰

Tek parti sisteminde siyasal parti tekeli tek partide olduğundan devlet, bu partiye sıkıca bağlı bulunmakta olup partizan bir devlettir; yani partiler devleti değil partizan bir devlet söz konusu olmaktadır. Devlet, tek parti ideolojisini mutlak doğru olarak ortaya koyduğundan, ideolojinin tartışılması mümkün olamamaktadır. Genelde parti hiyerarşisinin zirvesinde kutsal kabul edilen bir kişinin iktidara egemen olduğu gözlenmektedir. Zirvedeki bir numaralı kişi, karizmatik bir lider görünümündedir. Toplum ona olağanüstü nitelikler atfetmektedir. Bir numaralı kişinin aldığı kararlara, yakın çevresinde bulunanların bile muhalefeti imkânsız gibidir. Zirvedeki bir numara kişi, kararları arkadaşlarına tasdik ettirmede zorluk çekmemektedir.¹⁶¹

Tek Parti sisteminde siyasal muhalefetin örgütlenmesine izin verilmez. Bu sistemin belli bir aşamasında rastlanılan parti kademelerinde ve seçimlerde adaylar arasındaki nisbi rekabette gerçek bir çatışma ve mücadeleye rastlanılmaz. Zaten bu mümkün değildir. Ülkede siyasal muhalefetin örgütlenmesi siyasal yarışmanın eşitler arasında bir mücadeleye dönüşmesi durumunda artık tek parti sisteminden söz edilemez. Tek parti sistemlerinde görülen “partisiz veya bağımsız” milletvekilleri, partinin denetimi

¹⁶⁰ Nevzat Döner, “D.P. Döneminde Bürokrasi, Siyaset ve Demokrasi İlişkisi”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset ve sosyal Bilimler Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1998, s. 57.

¹⁶¹ <http://www.ansar.de/sosyalbilimler/t/019.htm> 20/04/2010

veya bilgisi dahilinde seçilmişlerdir. Ülkemizde tek partili siyasal yaşamda bunun örneklerine rastlamak mümkündür.¹⁶²

Tek partili sistemde bürokratik atamalar tamamıyla partinin tekelindedir. Parti politik ve toplumsal davranışlarını beğenmediği bir elamanın adaylığını reddedebilir. Memurluğa seçilmenin ön şartı, parti politikasına bağlı olmaktır. Bunun yanında üst makamlara terfi, disiplin cezaları, işten el çektirme de parti kanalı ile yürütülür.

Tek parti sisteminde bürokrasi politize edilmiştir. Bürokrasinin parti tarafından politizasyonu iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan birincisi içten yapılan politizasyondur. İçten yapılan politizasyon, kamu hizmetine girmek ya da en azından sorumluluk mevkiine çıkabilmek için sadece bilgi ve teknik beceri yeterli değildir. Partinin kartına sahip olmak ve parti tarafından aday gösterilmek veya kabul edilmek gerekir. Bir diğeri ise dıştan yapılan politizasyondur. Dıştan yapılan politizasyonda, partinin milli, bölgesel ve mahalli kademelerinin yönetimin aynı kademelerine tekabül eden örgütleri üzerine haiz oldukları gözetim hakkının işletilmesi şeklindedir. Partinin şubeleri, bürokratları hatta parti üyesi olanları da dahil gözetim altında bulundurulur. Bu bürokratlar partinin ilgili birimlerine hesap vermek zorundadırlar.¹⁶³

İçten ve dıştan politizasyon amacı her iki yönde de insan fikir ve bilgi mübadelesi suretiyle bürokrasinin partiye karşı tam bir itaatini sağlamaktır. Bu tür rejimlerde yönetimin siyasal güçle özdeşleşmesi tam ve kesindir. Yönetimin yansızlığı ve siyasetten soyutlanması tartışma konusu bile olmaz. Bu sistemde parti ve devletin bütün toplum üzerinde tam bir denetim mekanizması oluşturması nedeniyle, halkın sosyal beklenti ve taleplerini dikkate almayan bir bürokratik mekanizma oluşturulmuştur.

¹⁶² Döner, **a.g.e.**, s.58

¹⁶³ Döner, **a.g.e.**, s.58

Görüldüğü gibi bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisi, çok partili demokrasilerde ve tek parti yönetiminin hâkim olduğu ülkelerde farklılık arz etmektedir. Çok partili demokrasilerin Weber'in belirttiği anlamda rasyonel bir bürokratik yapıya sahip oldukları söylenebilir. Fakat tek partili rejimlerde bundan söz etmek pek mümkün değildir.

2.6. TÜRKİYE'DE 1980' DEN GÜNÜMÜZE SİYASAL İKTİDAR – BÜROKRASI İLİŞKİLERİ

1980 askeri darbesi ile Türkiye askeri bürokrasi tarafından yeni bir yapılanmaya tanık olmuştur. Bu askeri müdahalenin ana gerekçesi, sadece siyasilere karşı değil, aynı zamanda siyasete alet olmuş idari bürokrasiye karşı ülkeyi yeniden kurtarmak olarak açıklanmıştır. Aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu Atatürk'ün çizdiği yoldan sapmalar meydana geldiği ve askerinin bunu da tekrar yoluna koymak amacıyla yönetimi ele geçirdiği belirtilmiştir.¹⁶⁴

12 Eylül 1980'e kadar yasama ve yürütme kendi belirlediği kararları alamamış ve siyasi iktidara tam olarak sahip olamamıştır. Seçilmemişleri de barındıran ikinci Meclis (Senato) ile birlikte parlamento örneğinin Cumhurbaşkanı seçimini kendi tercihiyle göre değil; bürokrasinin tesiriyle yapmıştır. Bu dönem zarfında 1961 anayasası, iktidarın kullanımına "bürokratik ortaklar" getirdiği, devletin gücünün bölüşülmüş olması nedeniyle "zayıf iktidar" ve "zayıf yürütme" eleştirilerine konu olmuştur. İktidara gelen partilerin bürokrasinin üst kısmında istediği değişiklikleri yapamaması kendine uymayan bürokratlarla çalışmak zorunda oluşu devamlı şikâyet konusu olmuştur.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Hasan Hüseyin Çevik, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 99.

¹⁶⁵ Cahit Tutum, "Yönetimin siyasallaşması ve Partizanlık", AİD, C.9, S.4, Y.1976, s. 21.

12 Eylül 1980 müdahalesinin ardından oluşturulan 1982 Anayasasında, 1961 ile 1980 döneminde güçsüz ve etkinsiz iktidarların meydana getirdiği olumsuzlukların etkisiyle Senato kaldırılmış; yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, bu iki gücün devlet faaliyetlerini düzenlenmesinde eşitlik içinde işbirliğine gitmeleri amaçlanmıştır. Bu doğrultuda anayasada yürütme görev olmaktan çıkarılmış ve gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak tanımlanmıştır.¹⁶⁶

İki başlı yürütme içinde Cumhurbaşkanının yetkisi daha da arttırılmıştır. Bakanlar Kurulu'nun güçlendirilmesi de eskiden farklı olarak bakanların artık başbakana karşı sorumlu tutulması şeklinde olmuştur. Başbakanın güçlendirilmesi amacıyla bakanların cumhurbaşkanı vasıtasıyla görevden alınması yetkisi başbakana tanınmıştır.¹⁶⁷ 1982 Anayasasıyla ortaya çıkan durum yürütme organının, yasama organına karşı daha da güçlendirilmesi olmuştur. Buna ilaveten bürokrasi ile ilgili bazı düzenlemeleri de göz önüne aldığımızda, siyasi iktidar, bürokrasiye karşı güçlendirilmek istenmiştir. Ara dönemde ilk defa kamu yönetiminin düzenlenmesi için yürütme organına önemli güç sağlayan "kanun hükmünde kararname" uygulamasına da gidilmiştir.

12 Eylül 1980 tarihinde başlayan askeri ihtilal dönemi üç yıl sürmüştü ve Türkiye tekrar 1983 seçimleriyle demokratik düzeni oluşturma yoluna gitmiştir. Bu dönemden sonra günümüze kadar Türk bürokrasisinin kendi başına artık ne kamu yönetiminde ne de kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında hiçbir önemli rolleri kalmamıştır. Çünkü 1983'den sonra bürokratlar buldukları makamı koruyabilmek ve daha fazla orada kalabilmek için ya kendi çıkarları amacıyla ya da gelecek beklentisiyle

¹⁶⁶ Rıza Arslan, **Türkiye'de Siyasi Model**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 112.

¹⁶⁷ Burhan Kuzu, **Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s. 102.

siyasilere yakın durmaya başlamışlardır. Böylece son dönemde bürokratlar ikincil konumu kabul eder hale gelmişlerdir.¹⁶⁸

1983 seçimlerinin ardından demokratik yaşama dönüldüğünde güçlendirilmiş yürütme ve mecliste tek başına iktidarı elde eden Anavatan Partisi ile birlikte daha önceki dönemlere göre siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki gücü ve denetimi artmıştır. Bu durumun en önemli iki etkeni 1982 Anayasasının yürütmeyi daha fazla güçlendirmesi ve partinin tek başına parlamentoda çoğunluğu sağlayacak kadar oy almasıdır. 1980'li yıllarda Anavatan iktidarı boyunca parlamento siyasi iktidarla uyum içinde çalışmış; bu süreçte yürütme ve yasama çatışması yaşanmamıştır. Parlamento çoğunluğunun desteğinde Anavatan Partisi güçlü bir iktidar sürerek bürokrasiyi kendi iradesi doğrultusunda hizmet etmeye sevk etmiştir. Bu iktidar döneminde bürokrasinin gücünü azaltıcı düzenleme ve uygulamalar gerçekleştirilmiş; bürokratik işlemler ve formaliteler azaltılmış, özelleştirme faaliyetleri başlamış, önemli bürokratik kurumların başlarına partinin ilkelerini benimsemiş bürokratlar getirilmiştir.

1980'li yılların başı, bütün dünyada özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikalarının uygulanmaya konulduğu bir dönemin de başlangıcı olmuştur. Ülkemizde ilk defa bir siyasi parti (ANAP), "özelleştirme" politikası ile birlikte, "bürokrasi ile mücadele" konusunu programının temel hedefleri arasına yerleştirmiştir. ANAP programını 1983 yılında tek başına iktidara gelerek uygulamaya aktarma olanağı elde etmiştir. ANAP hükümeti, bürokrasi kavramını daha çok, "kırtasiyecilik" olarak yorumlamış ve icraatını bu yönde gerçekleştirmiştir. Bu sebeple bürokrasi ile mücadele nüfus, pasaport, ehliyet gibi belgelerin alınmasında uygulanan belge ve işlemlerin azaltılması ve basitleştirilmesi biçiminde yürütülmüştür. Bürokrasi konusu, bir "yönetim sistemi" ya da "memurların kamu hizmetlerinin yürütülmesinde egemenliği" şeklinde düşünülmediği için kurumsal-yapısal içerikli reformlara

¹⁶⁸ Çevik, a.g.e., s. 100.

gidilmemiştir. Bürokrasi bina, araç-gereç ve teknik donanım bakımından geliştirilmiştir. Bilgisayar, faks cihazı, araç telefonu ve fotokopi makinesi gibi bürokrasinin araçsal yönüne yapılan yatırımlar artmasına rağmen, bürokrasi zihniyeti aynı kalmıştır. Kamu bürokrasisinin temel sorunları olan, merkeziyetçilik, hantallık, büyüme, gizlilik, tutuculuk, kuralcılık, siyasallaşma, kayırma, rüşvet, yolsuzluk ve en önemlisi araçlar vasıtasıyla işlemlerin yürütülmesi gibi olumsuzluklar ciddiyetini korumuştur.¹⁶⁹

Öte yandan, ekonomide liberal politikalar nedeniyle çeşitli alanlardaki devlet tekelleri kaldırılmış, deregülasyon politikalarına ağırlık verilmiş ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine çalışılmıştır. 1984 yılından itibaren Kamu Ortaklığı idaresi tarafından yürütülen özelleştirme çalışmalarına hız vermek amacıyla 1994 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Özelleştirme İdaresinin, kısa zamanda yeni bir KİT'e dönüştüğü", özelleştirme çalışmalarında başarı gösteremediği ve dolayısıyla kendisinin özelleştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Özelleştirme ile devletin küçültülmesi ve asli görevlerinde yoğunlaşması politikalarında başarılı olduğu söylenemez. 1980'den sonra sosyal devlet uygulamalarında bir gerileme olmasına ve özelleştirme çalışmalarına rağmen, kamu personeli sayısındaki artışların, gerçek hizmet ihtiyaçlarından değil, popülist istihdam politikalarıyla ilişkili olduğu ve kamu yönetiminde rasyonelliğin dikkate alınmadığını göstermektedir.¹⁷⁰

Bazı kurumlarda personel fazlalığı varken, bazılarında da personel sıkıntısı yaşanmaktadır. Personel sayısında, bir yönden azalma, bir başka yönden de artma eğilimi ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber bu memur sayısı, gelişmiş ülkelere göre yüksek değil, hatta biraz düşüktür. Ülkemizde memur başına düşen nüfus, 2000 yılı itibariyle 32 kişidir. Gelişmiş ülkeler ortalaması ise 15'in altındadır.- Daha az sayıda memurla, daha etkin ve verimli kamu hizmeti yürütmek mümkündür. Bunun için, kamu personelinin,

¹⁶⁹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 151-152

¹⁷⁰ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 154

daha iyi eğitilmesi, beceri düzeyinin yükseltilmesi, liyakate önem verilmesi, bilgi teknolojilerinin yoğun kullanımı ve kaynak dağılımındaki payının artırılması gerekir.¹⁷¹

1980'den sonra, idari ve siyasi sistemde yolsuzlukların arttığına dair yaygın bir kanı vardır. Teorik olarak, siyasi, idari ve iktisadi sistemde önemli değişikliklerin yapıldığı geçiş dönemlerinde yolsuzluklarda önemli bir tırmanma görülmektedir. Çünkü değişme dönemlerinde ortaya konulan yeni kural ve kurumların önceden tahmin edilmeyen birtakım boşlukları meydana çıkarmaktadır. Fırsat kollayan kişi (bunlar bürokrat ve politikacı da olabilir) ve kuruluşlar hemen bu boşluktan yararlanmaya çalışırlar. Bir zamanlar yoğun olarak gündemde olan hayali ihracat, buna bir örnek oluşturabilir. Ülkemizin yönetim tarihinde önemli değişim ve dönüşüm dönemleri olarak nitelendirilen Tanzimat Dönemi, Tek Parti yönetimi, DP'nin iktidara gelişi ve 1980'den sonra ekonomik yapıdaki değişiklikleri izleyen yıllarda yolsuzluklarda önemli artışlar olması bir tesadüf değildir. Yaygın ekonomik ve sosyal işlevler yüklenmiş ve yeterince denetim mekanizmaları güçlü olmayan devletlerde, yolsuzluklara uygun bir ortam var demektir.¹⁷²

Ülkemizde yolsuzlukları, sistemin, kendisi üretmektedir. Son dönemlerde ortaya çıkan yolsuzluklarda üst düzey bürokratların olduğu, başka bir deyişle yolsuzlukların üst bürokratik ve siyasi makamlarda yoğunlaştığı görülmektedir. Yolsuzlukların çoğu zaman üst makamlarla (siyasi ve idari) bir biçimde bağlantılı olarak yürütüldüğünü gösteren, güçlü işaret, beyan ve değerlendirmeler bulunmaktadır. Ülkemizde hiyerarşik otoritenin gücü dikkate alındığında, alt kademelerin üstlerden habersiz hiçbir şey yapamayacakları anlaşılır. Bürokratik yapı ve işlemlerden kaynaklanan sorunlar, hizmet arzının yetersizliği, siyasetin kamuyu bir finansman aracı gibi kullanma gayretleri, devlete bağlı zenginleşme geleneği; kararlı ve etkili bir denetim mekanizmasının gelişmemesi, yeterince açık toplum ve açık

¹⁷¹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 154-155

¹⁷² Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 156

ekonominin olmaması gibi faktörler, yolsuzlukları besleyen yapısal, sosyal ve siyasal unsurlardır.¹⁷³

Bazı dönemlerde, yolsuzlukları önlemeye yönelik çıkarılan yasalar fazla etkili olamamaktadır. Bu alanda 1990 yılında çıkarılan 3628 sayılı "Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu" ele alınabilir. Bu kanun, seçilmiş ve atanmış tüm kamu görevlilerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetici ve görevlilerinin, ayrıca gazete sahibi gerçek kişilerin, sorumlu müdürlerin, başyazar ve fıkra yazarlarının, noterlerin vb. kişilerin kendilerine, eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz mallarını beyan etmelerini öngörmektedir. Ancak yasa, mal beyanlarının, kişinin dosyasında saklanmasını, soruşturma dışında üçüncü kişilere ve basına açıklanmasını yasaklamaktadır. Kanun koyucunun, mal beyanı ile ilgili getirdiği bu gizlilik ilkesi, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadeleyi zayıflatmaktadır. Uygulamada, mal beyanı ile ilgili inceleme ve değerlendirmeler düzenli ve sağlıklı bir şekilde yürütülmemekte; yapılan iş bir formaliteyi yerine getirmekten öteye geçememektedir. Bu konuda siyasal iktidarlara önemli görevler düşmektedir. Konunun bakanlıklar, iller ve yerel yönetimler düzeyinde ele alınarak yolsuzluklarla ilgili kurullar oluşturulmak ve buralara sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin de alınması suretiyle sistemli, kararlı, sürekli ve top yekûn bir mücadeleye ihtiyaç bulunmaktadır. Bu mücadele, yıpranan siyasetin ve bürokrasinin itibarının yeniden inşa edilmesi bakımından da önemlidir.¹⁷⁴

Kamuoyunda yolsuzlukların hangi alanlarda ve hangi kurumlarda yoğun olduğu bilinmektedir. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) tarafından 2002 yılında yapılan, "İş Dünyasının Gözünde Türkiye'de Yozlaşma Araştırması" nın sonuçlarına göre, en çok yolsuzluk yapılan

¹⁷³ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 157

¹⁷⁴ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 158

kurumlar, gümrük, trafik, tapu, belediye, vergi daireleri, devlet hastaneleri, mahkemeler ve elektrik hizmetleri biçiminde sıralanmıştır.¹⁷⁵

Öte yandan, ülkemizde uygulanan memurların yargılanması rejimine de değinmekte yarar bulunmaktadır. 1913 yılından beri, memurların görevleri sırasında ya da görevleri ile ilgili olarak işledikleri iddia edilen bir suçtan dolayı, doğrudan yargı makamlarınca sorgulanması mümkün değildir. 1913 yılında kabul edilen "Memurin Muhakematı Hakkında Kanun" uyarınca, memurların yargılanmasına gerek olup olmadığına, memurun durumuna göre ilgili kurullar (ilçe idare kurulu, il idare kurulu, bakanlıklarda oluşturulan kurul, Danıştay 2. Dairesi) karar vermektedir. 1999 tarihinde kabul edilen "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" la Önceki sistem bazı bakımlardan değiştirilmiş, memurların yargılanması, Cumhuriyet Başsavcısının talebi üzerine, kurullar yerine, yetkili hiyerarşik makamların (kaymakam, vali, genel müdür, müsteşar, bakan vb.) iznine tabi kılınmıştır. İşin özü bakımından, memurların yargılanıp yargılanmaması konusunda bürokrasinin izin vermesini esas alan sistem devam etmektedir. Yetkili makamların izin vermemesi durumunda savcının idari yargıya başvurma hakkı olmakla beraber, bu sistem, müsteşarın yargılanabilmesi izninin bakana tanınması örneğinde, özellikle üst düzey bürokratları siyasal otoriteye daha da yaklaştıran bir nitelik gösterebilir. Rüşvet, irtikâp, ihaleye fesat karıştırma vb. suçlarda olduğu gibi, diğer memur suçlarında da memurların, diğer yurttaşlar gibi doğrudan doğruya adli yargıda yargılanması sistemine geçilmesi gerekmektedir. Ayrıca adli ve idari yargı mekanizmasının da hızlandırılması önemlidir.¹⁷⁶

Bu sebeple idari, siyasi ve iktisadi sistemde ani radikal değişiklikler yapmak yerine, değişimi zamana yayan istikrarlı ve sürekli bir yapılanma politikasının daha yararlı olacağı bir gerçektir.

¹⁷⁵ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 158

¹⁷⁶ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 159

1980'den sonra memurluk, sosyal statü ve mali imkânları bakımından giderek itibarı kaybolan bir meslek haline gelmiştir. İkinci bir iş, hemen hemen çoğu memurların temel geçim kaynağı olmuştur. İşçilerle memurlar arasındaki ücret farklılığı, memurlar aleyhine gelişmeye devam etmiştir. Memurluk mesleği, itibarı ve mali hakları nedeniyle değil, daha çok güvencesi sebebiyle seçilen bir uğraş halini almıştır.¹⁷⁷

Ülkemizde liyakat sistemi görüntüsü altında fiilen kayırma-yağmalama sistemi uygulanmaktadır. Üst düzey kamu görevliliği, hep siyasi makamlar olagelmıştır. İyi bir bürokrat, sadık ve vefalı bir yönetici, aynı zamanda iyi bir partili olarak algılanmıştır. İyi bir yönetici tavsiye ile atanmaktadır. Birisinin elinden tutması ve himayesi sayesinde üst makamlara gelmekte ve orada tutunabilmek için de yine koruyucuya ihtiyaç hissetmektedir. Bu koruyucu genellikle siyasi parti, itibarlı bir kişi ve kurum olmaktadır. Üst düzey bürokratların seçiminde liyakat ve tecrübe gibi ölçütler yerine güvenilir olmak, sır saklamak, parti menfaatlerini her şeyin üstünde tutmak, siyasi patronun zaaf ve açıklarını gizlemek gibi nitelikler ön planda olduğu için daha yöneticiler göreve gelirken siyasileşmektedirler. Üst düzey göreve gelirken siyasileşen bürokratlar, icraatlarında da bunu gözetmeleri gerekmektedir. Siyasi iktidarlar ya da partiler de, sadakatlerinin ve hizmetlerinin bir gereği olarak, üst düzey bürokratları aday yapmakla ödüllendirmek ve himaye etmek istemektedir.¹⁷⁸

Siyasal atamalar, 1999 yılından sonra kamu personeli alımında merkezi sınav uygulamasının başlamasıyla bir nebze engellenmeye çalışılmıştır. 1999 yılından sonra ülkemizde kamu kurumların alınacak personelin Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yazılı sınava tabi tutulması, sınav sonuçlarına göre ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilmesi tarafsızlık ve liyakat ilkeleri bakımından önemli

¹⁷⁷ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 159-160

¹⁷⁸ Davut Dursun, Hamza Al, **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 165.

bir adım olarak değerlendirilmektedir. Artık günümüzde bakanlıkların tek tek kuruluş kanunları çıkartılmış olup, bu kanunlar gereğince hazırlanan “Atama ve Yer Değiştirme Yönetmelikleri”ne göre, işe almalar sınavla olmakta, sınavlar yazılı ve sözlü (mülakat) olmak üzere iki aşamada yapılmaktadır.¹⁷⁹

Ancak, yazılı sınavlarla birlikte mülakatın da uygulandığı yerlerde, kayırma yönteminin unsurları devreye girebilmektedir.¹⁸⁰

1980 sonrası dönemde bürokrasi giderek siyasileşmekte, siyaset ise bürokratikleşmektedir. Siyaset ile yönetim arasındaki fonksiyonel ayrımı gerçekleştirmek için bürokrasiyi siyasetten arındırmak, siyaseti ise bürokratikleşmekten korumak gereklidir.

Kısacası, 1980’li yıllardan sonra, bürokratik yapı örgütlenişi ve işleyişi kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirmekten uzak, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendisini yenileme istidadından yoksun bir görünüm sergilemiştir. Adeta bürokrasi ve siyaset tam bir rekabet içinde yarışır hale gelmiştir.

2.7. PİYASA MEKANİZMASI VE ÜST KURULLAR BÜROKRASİSİ

Bürokrasi-siyasi iktidar ilişkileri bakımından önemli bir gelişme de, 1990’ların sonu ve 2000 yılının başında, büyük ölçüde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri ve etkileriyle gerçekleştirilen üst kurullar bürokrasisidir. Türkiye, 1980’den itibaren, karma ekonomik modelden, piyasa ekonomisine dayalı bir modele geçiş yapmakla birlikte, bu modelin gerektirdiği düzenleyici kurumları oluşturmamıştır. Sanayi, tarım, enerji, ticaret ve iletişim alanlarında devlet tekelleri ve müdahaleleri kaldırılıp işler piyasa sistemine bırakılınca, devletin hakemlik görevini yerine getirecek

¹⁷⁹ Ramazan Şahin, **Türk kamu bürokrasisinde Gelenekçilik ve Moderleşme**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 1997, s. 32-33.

¹⁸⁰ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 160

kurumlara ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Bu gecikmenin olumsuz etkileri, 2000 ve 2001 yıllarında bankacılık-finans sektöründe ortaya çıkan kötü yönetim ve yolsuzluk olayları; büyük ölçüde buna bağlı olarak gelişen ekonomik krizde kendini göstermiştir. Kamu bankalarının "görev zararları" olarak nitelendirilen açıkları artmış ve 19 özel banka, içi boşaltıldığı gerekçesiyle Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilmiş, kısaca devletleştirilmiştir. Bankacılık krizinin devlete, dolayısıyla topluma maliyeti 20 milyar Dolar civarındadır. Bu krizde, hem siyasetçiler, hem ekonomi bürokratları ve hem de özel sektör kötü sınav vermişlerdir. Ekonomik krizin ağırlaşmasıyla, 2000 yılının başında IMF'nin desteği ile uygulamaya konulan sabit kur sistemine dayalı ekonomi politikası terkedilmiş, bunun yerine 21 Şubat 2001 günü IMF'nin önerisiyle dalgalı kur sistemine geçilmiş ve Türk Lirası ilk gün yaklaşık %40 oranında devalüe edilmiştir. 19 Şubat 2001 günü piyasalarda şok etkisi yapan kriz, Milli Güvenlik Kurulu toplantısında, Cumhurbaşkanı Necdet Sezer'in, Devlet Denetleme Kuruluna kamu bankalarını denetleme görevi vermesi nedeniyle Başbakan Ecevit arasında geçen Anayasa tartışması yüzünden Başbakanın toplantıyı terk etmesiyle ortaya çıkmıştır. Görüldüğü gibi ekonomik krizin ortaya çıkmasına neden olan faktör, siyasetçilerin (hükümetin ya da bakanların) bürokrasiyi (bankaları) yeterince denetlemediği görüşünden kaynaklanan siyasi krizdir.¹⁸¹

Kötü yönetim, yozlaşma, siyasi popülizm, yolsuzluklar, borcu borçla ödeme politikaları nedeniyle son yirmi yıl içinde, özellikle 1990'nın başından itibaren Türkiye'nin iç ve dış borçları artmış; örneğin dış borçlar, 1983 yılında 19.2 milyar Dolar iken, bu miktar 1990 yılında 49 milyar Dolara ve 2001 yılında ise 121.2 milyar Dolara yükselmiştir. Ekonomik darboğazı atlatabilmek için Türkiye, IMF'den 2000-2004 döneminde toplam 31.5 milyar dolar borç almış olacaktır. Bu miktar, IMF'nin toplam kredi portföyünün üçte birine tekabül etmektedir.¹⁸²

¹⁸¹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 160-161.

¹⁸² Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 161.

Görüldüğü gibi son yirmi yıl içinde dış borçlar 6 kat artış göstermiştir. 1980-1990 döneminde alınan yaklaşık 30 milyar Dolarlık borcun, bir ölçüde otoyollar, barajlar ve boğaz köprüsü gibi önemli alt yapı yatırımlarının finansmanı için kullanıldığı söylenebilirse de, 1990-2001 yılları arasında alınan yaklaşık 70 milyar Dolarlık dış borcun ise kamuoyu somut olarak nerelerde kullanıldığını merak etmektedir.¹⁸³

Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan ekonomik krizle birlikte, açık ya da "zımnî" olarak bunların müsebbibi siyasetçiler görüldüğünden, ekonominin siyaset karşısındaki özerkliğini sağlayacak ve dolayısıyla bütçe açıklarını önleyecek, ekonomi yönetimini rasyonelleştirecek ve piyasa sistemine işlerlik kazandıracak yasal düzenlemeler hızlanmış, kamuoyunda IMF yasaları olarak adlandırılan yasal düzenlemeler birbiri ardından kanunlaşmış ve üst kurulların sayısı artmıştır.¹⁸⁴

Ülkemizde üst kurulların ilk örneği, Yüksek Öğretim Kurulu, kısa adıyla YÖK'tür. Daha sonra buna, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Rekabet Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Şeker Kurulu gibi kurullar eklenmiştir. Bu kurulların büyük bir kısmı, piyasa sisteminin düzenli işlemesine yönelik organlardır ve bunların hepsi, idari ve mali yönden özerk bir statüye sahiptirler.¹⁸⁵

Kamu yönetiminde üst kurullara dayalı bir yapı oluşturulması, şüphesiz siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın sonucudur. Bu kurullar, piyasa sisteminin kurallarına uygun olarak, yetkili oldukları konularda serbest kararlar verebilecekler ve böylece, siyasal iktidarların piyasa sisteminin mantığına aykırı olası popülist

¹⁸³ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 162.

¹⁸⁴ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 162.

¹⁸⁵ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 162.

politikalarının önüne geçilebilecek ve piyasanın işleyişine rasyonellik kazandırılacaktır.¹⁸⁶

Bu üst kurullar, mali ve idari özerklikleri ve sahip oldukları yetkileri nedeniyle yeni birer iktidar odakları olmaktadır. Hükümetlerin daha önce doğrudan karar verdikleri, yürüttükleri veya denetledikleri alanlar, onlardan alınarak özerk organlara geçmektedir. Dolayısıyla önemli kamu politikası alanları, "kurul" biçiminde örgütlenen bürokrasilere transfer olmaktadır. Bu üst kurul bürokrasileri, yetkilerini kendi sorumlulukları altında bağımsız olarak kullanacaklarına göre, hükümetten bağımsız ayrı birer kamu otoritesi olarak, kendilerince kamu politikası oluşturma ve yürütme yetkisine sahip olacaklar demektir.¹⁸⁷

Özerk statülü bu yapılanma, siyasetçilerin bu alanlara müdahalesini önleyebilir, fakat bu kurulların siyasallaşmasına engel olamaz. Şöyle ki, siyasal iktidarlar, doğrudan yönetemedikleri kurumları ve alanları, KİT yönetimlerinde yaptıkları gibi, onlara kendilerine yakın kişileri atamak suretiyle dolaylı olarak idare etme yoluna gidebilirler. Tarafsızlık, profesyonellik, uzmanlık ve deneyim gibi kriterlerin ön planda olması gereken ve bu teknik niteliği sebebiyle önemsenen bu kurullarda görev alacak kişileri, siyasal iktidar belirlemektedir. Siyasal iktidarlar, bu kurullarda görev alacak isimleri belirlerken, işin liyakat boyutunun dışında, siyasi yakınlık, tanıdık ve arkadaşlık gibi başka faktörlere de ağırlık verebileceklerdir. Bu nedenle, üst kurullarda liyakat ve tarafsızlığın sağlanabilmesi için, buralarda görev alacakları yalnızca siyasal iktidarın belirlemesi yerine, bu yetkinin başka kurumlarca (TBMM, Cumhurbaşkanı vb.) paylaşılması yoluna gidilmesi yararlıdır. Her ne kadar üst kurulların bazısında bu tür bir yaklaşım görülse de, hepsinde aynı yöntemin izlendiği söylenemez.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 162.

¹⁸⁷ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 163.

¹⁸⁸ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 163.

Üst kurullarla ilgili yapısal düzenlemeler kadar, uygulamanın da işin tabiatına uygun olarak yürütülmesi önemlidir. Bu konudaki başarı, her şeyden önce bu alanlardan siyasetçilerin gönüllü olarak çekilmesine, bürokratların da profesyonelliğin ve kamusal sorumluluğun gerektirdiği dikkati uygulamalarında ortaya koymalarına bağlıdır.¹⁸⁹

Üst kurul bürokrasilerinin kamusal sorumluluğu ve denetimi nasıl sağlanacaktır? Üst kurulların hükümetle ilişkilerinin statüsü nedir? Bu statü, "bağlı" ve "ilgili" kuruluş sınıflandırmasında hangi kategoriye girmektedir? Bunların anayasal dayanağı, var mıdır?¹⁹⁰

Her şeyden önce bu kurullar, geleneksel kamu kurumlarından farklı ve piyasa ekonomisinin ortaya çıkardığı modern birer kamu kurumudurlar. Hizmet yönünden yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş kamu kurumları grubu içinde değerlendirilebilirler. Dolayısıyla kamu kurumlarının tabi oldukları idari yargı denetimi kapsamı içindedirler. Ayrıca Devlet Denetleme Kurulunun da yetki alanı içine girmektedirler. Bilindiği gibi Devlet Denetleme Kurulu, bir anayasal organdır ve Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisine sahiptir.¹⁹¹

Öte yandan, tüzel kişiliğe, mali ve idari özerkliğe sahip olmaları nedeniyle, bu kurulların hükümetle olan ilişkilerinin "ilgili kuruluş" statüsünde olduğunu kabul etmek gerekir. İdari ve mali bakımdan özerk oldukları belirtilmekle beraber, ilgili bakanın, kurumun yıllık hesaplarıyla harcamalarına ilişkin işlemleri üzerinde denetim yetkisinden söz edilmiştir. Gerek Bankalar

¹⁸⁹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 163.

¹⁹⁰ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 164.

¹⁹¹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 164.

Kanununda, gerekse SPK'da, ilgili bakanın, yaptırdığı denetimin sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir raporu, kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte Bakanlar Kuruluna sunacağı belirtilmiştir. Görüldüğü gibi, üst kurulların mali yönden denetimi, Sayıştay yerine ilgili bakana bırakılmıştır. Hem mali yönden özerklikten söz edilmiş olması ve hem de mali denetimin ilgili bakana bırakılması ilginçtir. Bu konuda bağımsız denetim kuruluşlarından yararlanılabileceği gibi, esas denetim yetkisinin sahibi Sayıştay olmalıdır.

Bu kuruluşlara mutlaka bir anayasal dayanak aranacaksa, 1982 anayasasının 167. Maddesi bu konudaki arayışlara bir ölçüde yardımcı olabilir. Anayasanın bu maddesinde, devletin, parti, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici önlemleri alacağından söz edilmektedir.¹⁹²

Sonuç olarak, ekonomiyi, bütünüyle hükümetin eline vermekte, onun denetiminden ve hakemliğinden alıp bütünüyle piyasaya devretmekte aynı ölçüde tatsız sonuçlar ortaya çıkarır. Ekonominin gücü ile siyasetin gücü arasında dengeleyici bir unsur olarak bağımsız kurulların yanında, sivil toplumun güçlendirilerek devreye sokulması ve hukuk devletinin geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Medyanın da bu yapının iyi işleminde çok hayati bir rolü bulunmaktadır.¹⁹³

¹⁹² Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 165.

¹⁹³ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 165.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SİYASAL İKTİDAR – BÜROKRASI ARASINDAKİ İLİŞKİLERİ BELİRLEMeye YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

3.1. ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER

3.1.1. Araştırmanın Amacı

Çalışmanın amacı; Türkiye'deki siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki çatışma ve uyum ilişkilerini ortaya koymak, sorunları tespit etmek ve çözüm önerileri sunmaktır.

3.1.2. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmamın amacı gereği, Türkiye'deki siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiler konusunda seçilmiş ve atanmışların düşüncesini saptamak için anket çalışması yapılmıştır (Ek-1). Ayrıca, görüşme formu hazırlanıp konuyla ilgili uzman görüşü alınmıştır (Ek-2).

Anketin ilk bölümünde seçilmiş ve atanmışların demografik özelliklerini belirlemeye yönelik sorular vardır. Bu bölümde ankete katılanların yaş, cinsiyet, eğitim ve görev bazında dağılımları öğrenilmeye çalışılmıştır.

Anketin ikinci bölümünde yer alan sorular ise katılımcıların siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiler konusundaki değerlendirmelerine ilişkin soruları kapsamaktadır. Anketteki sorular seçilmiş ve atanmışlara sunulmuş olup, kişiler değerlendirilmelerini bu ölçek üzerinde işaretleme yaparak belirtmişlerdir. Toplanan veriler tasnif edildikten sonra elde edilen verilere göre siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkileri değerlendirilmiştir.

Görüşme formunda yer alan sorular ise uzmanların siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiler konusundaki değerlendirmelerine ilişkin soruları kapsamaktadır.

3.1.3. Araştırmanın Hipotezleri

Araştırmanın hipotezleri aşağıdaki gibidir;

Hipotez 1:

H₀: “Bürokratlar görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Bürokratlar görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Hipotez 2:

H₀: “Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık vatandaşın idare üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık vatandaşın idare üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Hipotez 3:

H₀: “Politikacılar kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmaya çalışırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Politikacılar kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmaya çalışırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Hipotez 4:

H₀: “Bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin desteğini kazanmak zorundadırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin desteğini kazanmak zorundadırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Hipotez 5:

H₀: “İktidardaki partiler, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “İktidardaki partiler, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Hipotez 6:

H₀: “Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken kamuoyu, bürokrasi, dış faktörler ve baskı grupları gibi pek çok faktörün etkisinde kalırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken kamuoyu, bürokrasi, dış faktörler ve baskı grupları gibi pek çok faktörün etkisinde kalırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Hipotez 7:

H₀: “Bürokratlar ileride siyasi kariyer elde etmek için siyasilere yakın durup, sahip olduğu ideolojiden tam zıt ideolojiyi tercih etmektedirler.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Bürokratlar ileride siyasi kariyer elde etmek için siyasilere yakın durup, sahip olduğu ideolojiden tam zıt ideolojiyi tercih etmektedirler.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

3.1.4. Yiğın ve Örnek

Araştırmanın yiğınını Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ve TBMM’ de çalışan değişik görevlerdeki seçilmişler ve atanmışlar oluşturmaktadır. Çalışma yiğınını ise genel yiğın içerisinde tesadüfî küme örnekleme ile seçilen 100 seçilmiş ve 100 atanmış olmak üzere toplam 200 kişi oluşturmaktadır.

3.1.5. Veri Toplama Aracı

Araştırmada kullanılacak olan veriler literatür araştırması sonucunda elde edilecektir. Araştırmada veri toplama aracı olarak anket ve görüşme

formundan yararlanılmıştır. Hem araştırmacı hem de denekler için zaman açısından kolaylık sağlaması, deneklere kolayca ulaştırılabilmesi, tutum ölçümü ve sayısal verilerin elde edilmesi için kullanışlı olması ve kolayca toplanabilmesi gibi nedenlerden dolayı soru formu tercih edilmiştir. Anketin seçilmiş ve atanmışlara uygulanması öngörülmüştür. Anket iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde katılımcıların demografik özelliklerini belirlemeye yönelik olarak çalışanların; yaş, cinsiyet, eğitim ve görev düzeylerini belirlemeyi amaçlayan sorulardan oluşmaktadır. Anketin ikinci bölümünde yer alan sorular ise katılımcıların siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiler konusundaki değerlendirmelerine ilişkin soruları kapsamaktadır. Görüşme formunda yer alan sorular ise uzmanların siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiler konusundaki değerlendirmelerine ilişkin soruları kapsamaktadır.

3.1.6. Verilerin Çözülmesi ve Yorumlanması

Araştırmada anket yoluyla elde edilecek veriler önce SPSS (Statistical Packages for Social Science) sistem programında oluşturulan veri kütüğüne aktarılmıştır. Bu kütükte yer alan veriler araştırmada elde edilmek istenen amaçlara uygun olarak kodlanıp, çeşitli istatistikî analizler yapmaya elverişli hale getirilerek yorumlanmıştır. Bu verilere ki-kare analizi test teknikleri uygulanmıştır. Görüşme yoluyla elde edilecek veriler ise uzmanların sorular karşısında verdikleri cevaplara göre yorumlanmıştır.

3.1.7. Sayıtlar

Araştırmaya katılan kişilerin kendilerine verilen anketi ve görüşme formunu içtenlikle ve yansız bir biçimde cevaplandıracakları kabul edilmektedir.

3.1.8. Sınırlılıklar

Araştırmada kullanılacak anket uygulaması, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ve TBMM’de görev yapan seçilmiş ve atanmışlar üzerinde uygulanmıştır. Görüşme formu ise Atılım Üniversitesi öğretim üyelerine uygulanmıştır.

3.2. BULGULAR

Araştırma kapsamında, seçilmiş ve atanmışlar tarafından doldurulan anketlerden elde edilen bilgilerin değerlendirme sonuçları aşağıda gösterilmiştir.

Tablo–1: Araştırmaya Katılan Kişilerin Cinsiyete Göre Dağılımı

| | Frekans | Yüzde |
|---------------|---------|-------|
| Geçerli Bayan | 4 | 2,0 |
| Bay | 196 | 98,0 |
| Toplam | 200 | 100,0 |

Araştırmaya katılan kişilerin cinsiyetlerine göre dağılımı Tablo-1’de gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere, ankete katılan kişilerin %98’i bay, %2’si ise bayanlardan oluşmaktadır. Tablodan da anlaşılacağı üzere araştırmaya katılan kişilerin önemli bir kısmı baylardan oluşmaktadır.

Tablo–2: Araştırmaya Katılan Kişilerin Yaşlara Göre Dağılımı

| | Frekans | Yüzde |
|------------------------|---------|-------|
| Geçerli 45 yaş ve altı | 31 | 15,5 |
| 46-50 yaşarası | 64 | 32,0 |
| 51-55 yaşarası | 77 | 38,5 |
| 56-60 yaşarası | 22 | 11,0 |
| 61 yaş ve üstü | 6 | 3,0 |
| Toplam | 200 | 100,0 |

Araştırmaya katılan kişilerin, yaşlarına göre dağılımı Tablo-2’de gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere, ankete katılan kişilerin %15,5’i 45 yaş ve altı, %32’si 46–50 yaşları arasında, %38,5’i 51–55 yaşları arasında, %11’i 56-60 yaşları arasında, %3’ü ise 61 ve üzeri yaş aralığındadır. Görüldüğü gibi araştırmaya katılan kişilerin büyük bir kısmını 51-55 yaş aralığındaki kişiler oluşturmaktadır.

Tablo–3: Araştırmaya Katılan Kişilerin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı

| | Frekans | Yüzde |
|------------------|---------|-------|
| Geçerli Y.lisans | 47 | 23,5 |
| Üniversite | 59 | 29,5 |
| Lise | 85 | 42,5 |
| İlköğretim | 9 | 4,5 |
| Toplam | 200 | 100,0 |

Araştırmaya katılan kişilerin eğitim durumlarının dağılımı Tablo-3’te gösterilmiştir. Tablo-3’ten de anlaşılacağı üzere, kişilerin %23,5’i yüksek lisans mezunu, %29,5’i üniversite mezunu, %42,5’i lise mezunu, %4,5’i ise ilköğretim mezunu olduğu görülmektedir. Görüldüğü üzere araştırmaya katılan çalışanların eğitim durumlarına göre en fazla %42,5 oranında lise mezunları olmuştur. Bu durum kişilerin eğitim durumlarının istenilen düzeyde olmadığını göstermektedir.

Tablo–4: Araştırmaya Katılan Kişilerin Görev Durumlarına Göre Dağılımı

| | Frekans | Yüzde |
|------------------|---------|-------|
| Geçerli Seçilmiş | 100 | 50,0 |
| Atanmış | 100 | 50,0 |
| Toplam | 200 | 100,0 |

Araştırmaya katılan kişilerin görev durumlarının dağılımı Tablo-4'te gösterilmiştir. Tablo-4'ten de anlaşılacağı üzere, kişilerin %50'si seçilmişlerden, %50'si ise atanmışlardan oluşmaktadır. Tablodan da anlaşılacağı üzere araştırmaya katılan kişilerin yarısını seçilmişler, diğer yarısını da atanmışlar oluşturmaktadır.

Tablo-5: “Bürokratlar görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı

Çapraz Tablo

| | | Bürokratlar görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler. | | | | Toplam |
|-------------|-----------|---|--------------|-------------|------------------------|--------|
| | | Kesinlikle Katılmıyorum | Katılmıyorum | Katılıyorum | Kesinlikle Katılıyorum | |
| Atanmışlar | Sıklık | 54 | 28 | 16 | 2 | 100 |
| | Yüzde (%) | 27,0% | 14,0% | 8,0% | 1,0% | 50,0% |
| Seçilmişler | Sıklık | 35 | 40 | 22 | 3 | 100 |
| | Yüzde (%) | 17,5% | 20,0% | 11,0% | 1,5% | 50,0% |
| Toplam | Sıklık | 89 | 68 | 38 | 5 | 200 |
| | Yüzde (%) | 44,5% | 34,0% | 19,0% | 2,5% | 100,0% |

Chi-Square Test

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|--------------------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 7,321 ^a | 3 | ,062 |
| Likelihood Ratio | 7,369 | 3 | ,061 |
| Linear-by-Linear Association | 5,234 | 1 | ,022 |
| N of Valid Cases | 200 | | |

a. 2 cells (25,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,50.

H₀: “Bürokratlar görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Bürokratlar görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Olasılık değeri $0,062 > 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi kabul edilir. Yani, “Bürokratlar görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olmadığını %95 güvenle söyleyebiliriz.

Tablo–6: “Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık vatandaşın idare üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı

Çapraz Tablo

| | | Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık vatandaşın idare üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açmaktadır. | | | | Toplam |
|-------------|-----------|---|--------------|-------------|------------------------|--------|
| | | Kesinlikle Katılmıyorum | Katılmıyorum | Katılıyorum | Kesinlikle Katılıyorum | |
| Atanmışlar | Sıklık | 13 | 24 | 55 | 8 | 100 |
| | Yüzde (%) | 6,5% | 12,0% | 27,5% | 4,0% | 50,0% |
| Seçilmişler | Sıklık | 0 | 5 | 59 | 36 | 100 |
| | Yüzde (%) | ,0% | 2,5% | 29,5% | 18,0% | 50,0% |
| Toplam | Sıklık | 13 | 29 | 114 | 44 | 200 |
| | Yüzde (%) | 6,5% | 14,5% | 57,0% | 22,0% | 100,0% |

Chi-Square Test

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|---------------------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 43,407 ^a | 3 | ,000 |
| Likelihood Ratio | 50,975 | 3 | ,000 |
| Linear-by-Linear Association | 42,625 | 1 | ,000 |
| N of Valid Cases | 200 | | |

a. 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 6,50.

H₀: “Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık vatandaşın idare üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık vatandaşın idare üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Olasılık değeri $0,000 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani, “Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık vatandaşın idare üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olduğunu %95 güvenle söyleyebiliriz.

Tablo-7: “Politikacılar kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmaya çalışırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı

Çapraz Tablo

| | | Politikacılar kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmaya çalışırlar. | | | | Toplam |
|-------------|---------------------|---|--------------|-------------|------------------------|---------------|
| | | Kesinlikle Katılmıyorum | Katılmıyorum | Katılıyorum | Kesinlikle Katılıyorum | |
| Atanmışlar | Sıklık Yüzde (%) | 34 17,0% | 25 12,5% | 33 16,5% | 8 4,0% | 100 50,0% |
| Seçilmişler | Sıklık Yüzde (%) | 30 15,0% | 44 22,0% | 20 10,0% | 6 3,0% | 100 50,0% |
| Toplam | Sıklık Yüzde (%) | 64 32,0% | 69 34,5% | 53 26,5% | 14 7,0% | 200 100,0% |

Chi-Square Test

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|--------------------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 8,956 ^a | 3 | ,030 |
| Likelihood Ratio | 9,058 | 3 | ,029 |
| Linear-by-Linear Association | ,980 | 1 | ,322 |
| N of Valid Cases | 200 | | |

a. 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 7,00.

H₀: “Politikacılar kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmaya çalışırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Politikacılar kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmaya çalışırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Olasılık değeri $0,000 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani, “Politikacılar kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmaya çalışırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olduğunu %95 güvenle söyleyebiliriz.

Tablo–8: “Bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin de desteğini kazanmak zorundadırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı

Çapraz Tablo

| | | Bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin de desteğini kazanmak zorundadırlar. | | | | Toplam |
|-------------|-----------|---|--------------|-------------|------------------------|--------|
| | | Kesinlikle Katılmıyorum | Katılmıyorum | Katılıyorum | Kesinlikle Katılıyorum | |
| Atanmışlar | Sıklık | 11 | 24 | 58 | 7 | 100 |
| | Yüzde (%) | 5,5% | 12,0% | 29,0% | 3,5% | 50,0% |
| Seçilmişler | Sıklık | 6 | 14 | 28 | 52 | 100 |
| | Yüzde (%) | 3,0% | 7,0% | 14,0% | 26,0% | 50,0% |
| Toplam | Sıklık | 17 | 38 | 86 | 59 | 200 |
| | Yüzde (%) | 8,5% | 19,0% | 43,0% | 29,5% | 100,0% |

Chi-Square Test

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|---------------------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 48,889 ^a | 3 | ,000 |
| Likelihood Ratio | 53,658 | 3 | ,000 |
| Linear-by-Linear Association | 25,609 | 1 | ,000 |
| N of Valid Cases | 200 | | |

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 8,50.

H₀: “Bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin de desteğini kazanmak zorundadırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin desteğini kazanmak zorundadırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Olasılık değeri $0,000 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani, “Bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin desteğini kazanmak zorundadırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olduğunu %95 güvenle söyleyebiliriz.

Tablo–9: “İktidardaki partiler, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı

Çapraz Tablo

| | | İktidardaki partiler, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olmaktadır. | | | | Toplam |
|-------------|-----------|---|--------------|-------------|------------------------|--------|
| | | Kesinlikle Katılmıyorum | Katılmıyorum | Katılıyorum | Kesinlikle Katılıyorum | |
| Atanmışlar | Sıklık | 27 | 18 | 45 | 10 | 100 |
| | Yüzde (%) | 13,5% | 9,0% | 22,5% | 5,0% | 50,0% |
| Seçilmişler | Sıklık | 27 | 46 | 22 | 5 | 100 |
| | Yüzde (%) | 13,5% | 23,0% | 11,0% | 2,5% | 50,0% |
| Toplam | Sıklık | 54 | 64 | 67 | 15 | 200 |
| | Yüzde (%) | 27,0% | 32,0% | 33,5% | 7,5% | 100,0% |

Chi-Square Test

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|---------------------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 21,812 ^a | 3 | ,000 |
| Likelihood Ratio | 22,432 | 3 | ,000 |
| Linear-by-Linear Association | 6,309 | 1 | ,012 |
| N of Valid Cases | 200 | | |

a. 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 7,50.

H₀: “İktidardaki partiler, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “İktidardaki partiler, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Olasılık değeri $0,000 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani, “İktidardaki partiler, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olmaktadır.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olduğunu %95 güvenle söyleyebiliriz.

Tablo–10: “Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken kamuoyu, bürokrasi, dış faktörler ve baskı grupları gibi pek çok faktörün etkisinde kalırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı

Çapraz Tablo

| | | Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken kamuoyu, bürokrasi, dış faktörler ve baskı grupları gibi pek çok faktörün etkisinde kalırlar. | | | | Toplam |
|-------------|-----------|---|--------------|-------------|------------------------|--------|
| | | Kesinlikle Katılmıyorum | Katılmıyorum | Katılıyorum | Kesinlikle Katılıyorum | |
| Atanmışlar | Sıklık. | 15 | 31 | 46 | 8 | 100 |
| | Yüzde (%) | 7,5% | 15,5% | 23,0% | 4,0% | 50,0% |
| Seçilmişler | Sıklık | 3 | 9 | 35 | 53 | 100 |
| | Yüzde (%) | 1,5% | 4,5% | 17,5% | 26,5% | 50,0% |
| Toplam | Sıklık | 18 | 40 | 81 | 61 | 200 |
| | Yüzde (%) | 9,0% | 20,0% | 40,5% | 30,5% | 100,0% |

Chi-Square Test

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|---------------------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 54,791 ^a | 3 | ,000 |
| Likelihood Ratio | 60,190 | 3 | ,000 |
| Linear-by-Linear Association | 47,939 | 1 | ,000 |
| N of Valid Cases | 200 | | |

a. 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 9,00.

H₀: “Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken kamuoyu, bürokrasi, dış faktörler ve baskı grupları gibi pek çok faktörün etkisinde kalırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken kamuoyu, bürokrasi, dış faktörler ve baskı grupları gibi pek çok faktörün etkisinde kalırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Olasılık değeri $0,000 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani, “Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken kamuoyu, bürokrasi, dış faktörler ve baskı grupları gibi pek çok faktörün etkisinde kalırlar.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olduğunu %95 güvenle söyleyebiliriz.

Tablo–11: “Bürokratlar ileride siyasi kariyer elde etmek için siyasilere yakın durup, sahip olduğu ideolojiden tam zıt ideolojiyi tercih etmektedirler.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlarla, seçilmişler arasındaki ilişkinin dağılımı

Çapraz Tablo

| | | Bürokratlar ileride siyasi kariyer elde etmek için siyasilere yakın durup, sahip olduğu ideolojiden tam zıt ideolojiyi tercih etmektedirler. | | | | Toplam |
|-------------|---------------------|--|--------------|-------------|------------------------|---------------|
| | | Kesinlikle Katılmıyorum | Katılmıyorum | Katılıyorum | Kesinlikle Katılıyorum | |
| Atanmışlar | Sıklık Yüzde (%) | 43 21,5% | 24 12,0% | 30 15,0% | 3 1,5% | 100 50,0% |
| Seçilmişler | Sıklık Yüzde (%) | 27 13,5% | 36 18,0% | 32 16,0% | 5 2,5% | 100 50,0% |
| Toplam | Sıklık Yüzde (%) | 70 35,0% | 60 30,0% | 62 31,0% | 8 4,0% | 200 100,0% |

Chi-Square Test

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|--------------------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 6,622 ^a | 3 | ,085 |
| Likelihood Ratio | 6,676 | 3 | ,083 |
| Linear-by-Linear Association | 2,942 | 1 | ,086 |
| N of Valid Cases | 200 | | |

a. 2 cells (25,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,00.

H₀: “Bürokratlar ileride siyasi kariyer elde etmek için siyasilere yakın durup, sahip olduğu ideolojiden tam zıt ideolojiyi tercih etmektedirler.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H₁: “Bürokratlar ileride siyasi kariyer elde etmek için siyasilere yakın durup, sahip olduğu ideolojiden tam zıt ideolojiyi tercih etmektedirler.” ifadesine katılım düzeylerinde seçilmişler ile atanmışlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Olasılık değeri $0,085 > 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi kabul edilir. Yani, “Bürokratlar ileride siyasi kariyer elde etmek için siyasilere yakın durup, sahip olduğu ideolojiden tam zıt ideolojiyi tercih etmektedirler.” ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olmadığını %95 güvenle söyleyebiliriz.

Uzmanlarla yapılan görüşme neticesinde ortaya şu görüşler çıkmıştır. Prof. Dr. Halil ÜLKER'e göre, siyaset bürokratla fazla oynamaktadır. Seçilmişler atanmışları yönlendirmektedir. Seçilmişler karar verir atanmışlar uygulamaktadır. Liyakat sistemi objektif olursa bunun önüne geçilebilir. Denetim mekanizması yeterli değildir. Dış denetimde kamuoyu denetiminde memur kendini korumaya çalışmaktadır. Bürokratlar yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket etmektedirler. Politikacıda bunun sonucunda ödüllendirmektedir.

Yrd. Doç. Dr. Fatma Ülkü Selçuk'a göre, siyasal iktidar ve bürokrasinin Türkiye'de olumlu yönde istikrarlı olabilmesi için var olan kuralların teminat altına alınacağı bir sistemin olması gerekmektedir. Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken bürokratlardan bilgi almaktadırlar. Almayanlarda olabilir. Bu iktidardaki kişiden kişiye değişmektedir. Siyasetin bürokrasi üzerinde çok fazla etkisi vardır. Günümüzde seçilmiş ve atanmış ilişkilerinde kadrolaşma problemi vardır. Ülkemizde bunun önüne geçebilmek için bazı önlemler alınabilir. Teknolojiden yararlanılabilir. Kadrolar veri tabanından sıralama ile değerlendirilebilir. Bu konuda hesap sorulmalı ve yargı etkin işlemelidir. Bürokratlar çeşitli çıkarlar elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket edebilmektedirler. Etmeyenlerde vardır. Etmeyenler için terfi etmeme durumu olmaktadır. Bunun sonucunda atanmış hangi partidense ona yakınlaşacaktır.

Yrd. Doç. Dr. Emre TOROS'a göre, siyasal iktidar ve bürokrasinin Türkiye'de olumlu yönde istikrarlı olabilmesi çok zordur. Devletin neyi değiştirmeyeceği üzerinde anlaşılırsa sorun çözüme ulaşabilir. Atanmışlar

seçilmişlerin kararlarını resmi kanallarla ve kamuoyu oluşturarak etkilemektedir. İktidar, atanmışlarla ilgili değişiklik yapmak istemektedir. Çünkü üzerinde AB baskısı vardır. Merkezdeki bürokratların kemikleşmiş sorunları sorgulanmaktadır. Burada temel yük siyasetçinin üzerindedir. Merkezdeki atanmışa karşı sorumlu olarak seçmeni memnun etmeye çalışmaktadır. Siyasiler çevreyi bürokrasi merkezi temsil etmektedir. Atamalarda merkezdeki değerlerin dışında atama yapılması sıkıntı yaratmaktadır. Esas sorun seçilmişlerle atanmışlar arasındaki ilişkinin gergin olmasından kaynaklanmaktadır. Bürokratlar yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların etkisinde kalmaktadır.

Dr. S. Zafer ŞAHİN'e göre, Türkiye'de atanmışlarla seçilmişlerin bir dengede olması gerekmektedir. Her siyasette atanmış-seçilmiş dengesi kurulmaktadır. Kimi zaman seçilmişler kimi zaman ise atanmışlar öne çıkmaktadır. Etkin bir denetim mekanizması olmalıdır yoksa atanmış-seçilmiş ilişkisi anlamsızlaşır. Bunun için her kuvvetin yasama, yürütme, yargı kendi içinde denetim mekanizması gerekmektedir. Bu kuvvetlerin birbirini denetlemesi siyasi çatışmaya neden olmaktadır. Siyasiler iktidarı kullanırken bürokratların etkisinde kalmaktadır. Siyasetçi göreve geldikten bir süre sonra bürokrati etki altında bırakmaya başlar. Atama gücü seçilmişin elindedir. Seçilmiş istediği konularda bilgi sahibi oluncaya kadar bürokrati etkisi altında tutmaktadır. Günümüzde bürokrasi-siyaset ilişkileri değişmektedir. Siyaset sorumluluk almaktan kaçan, medyayla birlikte imaj ve karizma ile kitleleri yönetmeye çalışmaktadır. Toplumsal sorunları çözmede doğrudan yer almaz. Dolaylı şeyler yapmaya çalışmaktadır. Örnek olarak demokratik açılım olarak ortada somut bir şey yoktur. Anayasa değişikliğinde de demokratik açılimdan bahsedilmemiştir. Konuyla ilgili toplantılar, geziler yapıldıysa da Anayasada belirtilmemiştir. Bürokratlar siyasetçiden daha fazla öne çıkmaya başlamaktadır. Yılın bürokrat ödülleri örnektir. Buda seçilmiş-atanmış arasındaki çatışmayı artırmaktadır. Hukuk devletinde siyasal iktidarlar yönetimde siyasallaşmaya neden olamazlar. Herhangi bir kurumu siyasal iktidarlar bile kursa o kuruma atanan insanlar görev yapacaklardır. Her

zaman kurumun başındaki idarecilerden çok kurumun içinde çalışanlar o kurumu oluşturur. Kurumun başına atanan insanların altında çalışan kişiler mevzuata göre hareket ederler. Kurulan kurum sözleşmeli personelin çokça çalıştığı kurumsa st düzey bürokratlara daha esnektirler ve sözünü yerine getirmektedirler. İktidardaki partinin değişmesiyle birlikte bu tür kurumlarda değişmektedir. Bürokratlar hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler. Bürokratlar mevzuata göre seçilmişlerin isteğini yapmaya çalışmaktadırlar.

SONUÇ

Halk iradesinin oluşturduğu meclis'in belirlediği bir hükümet, yürütme işlevini yerine getirir. Siyasi iktidar ülkeyi yönetmek için kararlar alır. Siyasi iktidar aldığı kararların uygulanmasını bürokrasi örgütü aracılığıyla gerçekleştirir. Özetle bürokrasiler, siyasi iktidarın emrinde olan hizmet örgütleridir. Bu süreçte bürokrasi örgütü ve bürokratlar, teorik ve yasal olarak siyasi iktidarın emrindedir. Ancak siyasi iktidarın kullanımı yasal olarak seçilmişlerde olmasına rağmen, siyasi kararların alınmasında tek başlarına hareket edemezler. Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken pek çok faktörün etkisinde kalırlar. Baskı grupları, kamuoyu, bürokrasi ve dış faktörler gibi güçler, iktidarın eylem ve kararlarına etki etmeye çalışırlar.

Bürokrasiler, siyasi iktidarın kullanımına etki eden veya paylaşan bir güç olarak diğer unsurlardan daha fazla önem taşımaktadır. Diğerlerinin siyasi iktidar üzerindeki etkileri, değişken ve geçici iken, bürokrasi sürekli ve istikrarlı bir kurumdur.

Günümüzde kamu politikalarının belirlenmesinde gittikçe daha fazla teknik ve ihtisas komisyonlarına başvurulmaktadır. Oldukça yüksek derecede bilgi ve uzmanlığa sahip bürokratlardan oluşan bu kurumlara siyasilerin direnmesi zordur. Siyasetçilerin, bürokratlar kadar uzmanlık bilgisine sahip olmaması ve uğraşmakla yükümlü oldukları konuların çokluğu, siyasilerin bürokratlar karşısında güçsüz kalmaları sonucunu doğurmaktadır. Kendisinden daha fazla uzmanlık ve teknik bilgiye sahip olan bürokrasiler karşısında siyasiler, kendi görüş ve projelerinden taviz vermek zorunda kalırlar.

Bürokratların yapmak istediklerini gerçekleştirecek yetki, siyasiler tarafından belirlenmektedir. Ayrıca bürokratların tayinleri de büyük ölçüde siyasilerin elindedir. Siyasi nitelikli üst düzey bürokratik mevkilere yapılan atamalarla bürokrasiyi otoriteleri altında tutmaya çalışırlar. Türkiye'de

bürokratların siyasi-idari kararların alınmasında önemli bir etkisi bulunmaktadır.

Siyasal iktidarlar, kamu politikası oluşturma konusunda temel belirleyici aktör olabilmek için bürokrasinin bütün üst düzey kadrosunu, kendisiyle uyumlu çalışacak bürokratları göreve getirmeye ve bu uygulamayı “Kendi bürokrat ekibini kurmayan siyasi, bürokrasiye istediğini yaptıramaz” anlayışı içinde gerçekleştirmektedir. Siyasal iktidarlar, bürokrasi üzerinde egemen olmak ve hâkimiyet kurmak için, bürokrasi ile fikir ayrılığına düştüklerinde, anlaşmazlıkları kendi iradeleri doğrultusunda çözebilmek ve bürokrasi ile uzlaşmak yerine anlaşmazlıkların tamamen kendi iradesine uygun olarak sonuçlandırmak adına siyasi atamalara ve kadrolaşmaya yönelmektedir.

Bilindiği gibi iktidar güç kaynağını halktan alır buda onun meşruiyetini gösterir. Bürokrasiyi işletme, yönlendirme ve denetleme siyasi kurumların yetkisindedir. Bürokrasinin ise en önemli güç kaynağı bilgi ve uzmanlıktır. Bilgi ve uzmanlığa ihtiyaç hissedilmesi, 2000 'li yılların başında üst kurullar bürokrasisi'nin doğmasına neden olmuştur. Bu yüzden her gelen siyasi iktidar kendi potansiyellerini arttırmak ve alacakları kararları daha çabuk uygulamaya koymak amacıyla bakanlık nezdinde görev yapan en üst kademen en alt kademeye kadar değişikliklere gitmektedir. Siyasetçiler bürokratlara bürokratlar siyasetçilere bir bakımdan muhtaç durumuna düşmektedir.

Son yıllarda memurluk sınavları yapılmaktadır. Biraz olsun liyakat, bilgi ve becerinin ön planda tutulmasını sağlamış böylece kayırmacılığı bir nebze olsun en aza indirmişdir.

Her bürokratik uygulamanın siyasi etkileri olduğu gibi, siyasi kararlar da uygulama evresinde bürokratik kararlara dönüşebilmektedir. Siyasiler karar verme mekanizması, bürokrasiler ise uygulama mekanizması

konumuna bürünmüşlerdir ve bu dengenin oluşması için kayırmacılığın, yolsuzlukların önlenmesi ve kararların hızlı alınıp uygulamaya konulması için Siyaset bürokrasiyi denetimi altına almak zorundadır.

Türkiye'deki Siyasal İktidar ve Bürokrasi arasındaki ilişkileri ortaya koymak ve çözüm önerileri sunmak amacıyla yapılan bu araştırmada; ankete katılan kişilerin %98'i bay, %2'si ise bayanlardan oluşmaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere araştırmaya katılan kişilerin önemli bir kısmı baylardan oluşmaktadır.

Ankete katılan kişilerin büyük bir kısmını, %38,5 ile 51-55 yaş aralığındaki kişiler oluşturmaktadır.

Ankete katılan kişilerin çoğunluğunu %42,5 oranında lise mezunları oluşturmuştur. Bu durum kişilerin eğitim durumlarının istenilen düzeyde olmadığını göstermektedir.

Ankete katılan kişilerin %50'si seçilmişlerden, %50'si ise atanmışlardan oluşmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere araştırmaya katılan kişilerin yarısını seçilmişler, diğer yarısını da atanmışlar oluşturmaktadır.

Anket sonuçlarına göre, seçilmişlerin %75'i ve atanmışların %82'si bürokratların görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket etmediği görüşünde birleşmişlerdir. Olasılık değeri $0,062 > 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi kabul edilir. Yani, "Bürokratlar görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler." ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olmadığını %95 güvenle söyleyebiliriz. Görüşme formlarını değerlendiren uzmanların görüşlerine göre ise, bürokratlar hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket edebilmektedirler. Etmeyenlerde

mevcuttur. Politikacıların isteklerine göre hareket edenler bunun sonucunda ödüllendirilmektedir. Etmeyenler için ise terfi etmeme durumu gibi sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Anket sonuçlarına göre, seçilmişlerin %95'i ve atanmışların %63'ü kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılığın vatandaşın idare üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açtığı düşüncesindedirler. Olasılık değeri $0,000 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani, "Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık vatandaşın idare üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açmaktadır." ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olduğunu %95 güvenle söyleyebiliriz. Kamusal hayatta her zaman açıklık olmalıdır. Gizlilik yönetimin ve kamu görevlilerinin gücünü artırmaktadır. Bu durumda görevliler her türlü otoritenin denetiminden ve halkın kontrolünden kurtulmakta ve birçok keyfi faaliyetini gizleyebilmektedir. Bu yüzden gizlilik devletin güvenliği ve diplomasi gibi alanlarla sınırlı tutulmalıdır.

Anket sonuçlarına göre, seçilmişlerin %74'ü ve atanmışların %59'u politikacıların kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmaya çalışmadığı noktasında birleşmişlerdir. Olasılık değeri $0,000 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani, "Politikacılar kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmaya çalışırlar." ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olduğunu %95 güvenle söyleyebiliriz. Görüşme formlarını değerlendiren uzmanların görüşlerine göre ise, seçilmiş istediği konularda bilgi sahibi oluncaya kadar bürokrati etkisi altında tutmaktadır.

Anket sonuçlarına göre, seçilmişlerin %80'i ve atanmışların %65'i bürokratların programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin desteğini kazanmak zorunda olduğu görüşündedirler. Olasılık değeri $0,000 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani, "Bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin desteğini kazanmak zorundadırlar."

ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olduğunu %95 güvenle söyleyebiliriz. Görüşme formlarını değerlendiren uzmanların görüşlerine göre ise, siyasetin bürokrasi üzerinde çok fazla etkisi vardır. Seçilmişler karar verir atanmışlar uygulamaktadır. Atama gücü seçilmişin elindedir. Bu yüzden bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin de desteğini kazanmak durumundadırlar.

Anket sonuçlarına göre seçilmişlerin %73'ü iktidardaki partilerin, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olduğu görüşüne katılmazken, atanmışların %55'i iktidardaki partilerin, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olduğu görüşündedirler. Olasılık değeri $0,000 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani, "İktidardaki partiler, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olmaktadır." ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olduğunu %95 güvenle söyleyebiliriz. Görüşme formlarını değerlendiren uzmanların görüşlerine göre ise, günümüzde seçilmiş ve atanmış ilişkilerinde kadrolaşma problemi vardır. Siyasiler çevreyi bürokrasi merkezi temsil etmektedir. Atamalarda merkezdeki değerlerin dışında atama yapılması sıkıntı yaratmaktadır. Siyasal iktidar kendi plan ve politikalarını etkin ve verimli bir biçimde yürütebilmek için bürokrasiye hâkim olmaya çalışmaktadır. Bu nedenle de yönetimlere, plan ve projelerini tam anlamıyla uygulayabilmek için kendi elemanlarını getirmektedir.

Anket sonuçlarına göre seçilmişlerin %88'i ve atanmışların %54'ü siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken kamuoyu, bürokrasi, dış faktörler ve baskı grupları gibi faktörlerin etkisinde kaldığı düşüncesindedirler. Olasılık değeri $0,000 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani, "Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken kamuoyu, bürokrasi, dış faktörler ve baskı grupları gibi pek çok faktörün etkisinde kalırlar." ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olduğunu %95 güvenle söyleyebiliriz. Görüşme formlarını

değerlendiren uzmanların görüşlerine göre ise, Siyasiler iktidarı kullanırken bürokratların etkisinde kalmaktadır. Atanmışlar seçilmişlerin kararlarını resmi kanallarla ve kamuoyu oluşturarak etkilemektedir. İktidar, atanmışlarla ilgili değişiklik yapmak istemektedir. Çünkü üzerinde AB baskısı vardır. Burada temel yük siyasetçinin üzerindedir. Merkezdeki atanmışa karşı sorumlu olarak seçmeni memnun etmeye çalışmaktadır. Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken bürokratlardan bilgi almaktadırlar. Bürokratların siyasetçilerden daha fazla uzmanlık bilgisine sahip olması ve siyasetçilerin uğraşmakla yükümlü oldukları konuların çokluğu, siyasilerin bürokratlar karşısında güçsüz kalmaları sonucunu doğurmaktadır. Kendisinden daha fazla teknik ve uzmanlık bilgisine sahip olan bürokrasiler karşısında siyasiler, kendi görüş ve projelerinden taviz vermek zorunda kalırlar.

Anket sonuçlarına göre seçilmişlerin %63'ü ve atanmışların %67'si bürokratların ileride siyasi kariyer elde etmek için siyasilere yakın durup, sahip olduğu ideolojiden tam zıt ideolojiyi tercih etmediği noktasında birleşmişlerdir. Olasılık değeri $0,085 > 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi kabul edilir. Yani, "Bürokratlar ileride siyasi kariyer elde etmek için siyasilere yakın durup, sahip olduğu ideolojiden tam zıt ideolojiyi tercih etmektedirler." ifadesine katılım düzeylerinde atanmışlar ve seçilmişler arasında fark olmadığını %95 güvenle söyleyebiliriz. Görüşme formlarını değerlendiren uzmanların görüşlerine göre ise, siyasetçi göreve geldikten bir süre sonra bürokrati etki altında bırakmaya başlar. Atama gücü seçilmişin elindedir. Bürokrat siyasi kariyer elde etmek için tam zıt ideolojiyi tercih etmektedir. Etmeyenlerde vardır. Etmeyenler için terfi etmeme durumu olmaktadır. Bunun sonucunda atanmış hangi partidense ona yakınlaşacaktır.

Görüşme formlarını değerlendiren uzmanların görüşlerine göre, Siyasal iktidar ve bürokrasinin, Türkiye'de olumlu yönde istikrarlı olabilmesi için atanmışlarla seçilmişlerin bir dengede olması gerekmektedir. Var olan kuralların teminat altına alınacağı bir sistemin olması gerekmektedir. Etkin bir denetim mekanizması olmalıdır. Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi

kararlar alırken bürokratlardan bilgi almaktadırlar. Seçilmişler karar verir atanmışlar uygulamaktadır. Siyasiler iktidarı kullanırken bürokratların etkisinde kalmaktadır. Siyasetçi göreve geldikten bir süre sonra bürokrati etki altında bırakmaya başlar. Atama gücü seçilmişin elindedir. Seçilmiş istediği konularda bilgi sahibi oluncaya kadar bürokrati etkisi altında tutmaktadır. Siyasetin bürokrasi üzerinde çok fazla etkisi vardır. Günümüzde bürokrasi-siyaset ilişkileri değişmektedir. Siyaset sorumluluk almaktan kaçan, medyayla birlikte imaj ve karizma ile kitleleri yönetmeye çalışmaktadır. Toplumsal sorunları çözümede doğrudan yer almaz. Dolaylı şeyler yapmaya çalışmaktadır. Atanmışlar seçilmişlerin kararlarını resmi kanallarla ve kamuoyu oluşturarak etkilemektedir. İktidar, atanmışlarla ilgili değişiklik yapmak istemektedir. Çünkü üzerinde AB baskısı vardır. Burada temel yük siyasetçinin üzerindedir. Merkezdeki atanmışa karşı sorumlu olarak seçmeni memnun etmeye çalışmaktadır. Hukuk devletinde siyasal iktidarlar yönetimde siyasallaşmaya neden olamazlar. Günümüzde seçilmiş ve atanmış ilişkilerinde kadrolaşma problemi vardır. Siyasiler çevreyi bürokrasi merkezi temsil etmektedir. Atamalarda merkezdeki değerlerin dışında atama yapılması sıkıntı yaratmaktadır. Ülkemizde kadrolaşmanın önüne geçebilmek için bazı önlemler alınabilir. Teknolojiden yararlanılabilir. Kadrolar veri tabanından sıralama ile değerlendirilebilir. Bu konuda hesap sorulmalı ve yargı etkin işlemelidir. Bürokratlar hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket edebilmektedirler. Politikacıda bunun sonucunda ödüllendirmektedir. Etmeyenlerde vardır. Etmeyenler için terfi etmeme durumu olmaktadır. Bunun sonucunda atanmış hangi partidense ona yakınlaşacaktır. Bürokratlar mevzuata göre seçilmişlerin isteğini yapmaya çalışmaktadırlar. Dış denetimde kamuoyu denetiminde memur kendini korumaya çalışmaktadır.

Ne bürokrasi ne de siyasi iktidar, ülkeyi tek başına yönetemedikleri gibi tek başına her türlü soruna çözüm de getiremezler. Bürokrasi ve siyasi iktidarların ana görevi, şartları doğru değerlendirerek ülkenin yapısal ve işlevsel sorunlarına etkin çözüm üretmek olmalıdır. Bu eksende, devletin ve

demokrasinin çimentosunun halk olduğunu bürokrasi ve siyaset kurumu unutmamalıdır. Etkin bir devlet yönetimi ve barışçıl bir toplum için bürokrasi-siyasal iktidar dengesi her alanda sağlanmalıdır. Bu dengenin oluşturulmasında ana görev siyaset kurumundur.

Siyasal İktidar ve Bürokrasi biri diğerinin alternatifi olarak kendini görmek veya birbirine karşıt olmak yerine ülkeye hizmet etmenin koşullarını hazırlamak için ortak hareket edip her alanda eşgüdümlü bir şekilde çalışmalıdırlar.

ÖNERİLER

- Siyasal iktidar değişiminde Türk kamu yönetiminde sürekliliği sağlamak için göreve atama, görev yerini değiştirme ve görevden alma kuralları yeniden düzenlenmeli ve kamu yönetiminde yeteneklilik, yeterlilik, kariyer ve kıdem ilkeleri ön plana çıkarılmalıdır.
- Kamu Yönetiminde gizlilik ve kapalılık gerçek sınırına çekilmelidir. Kişinin özel hayatı, devletin güvenliği ve diplomasi gibi alanlarla sınırlı tutulmalıdır.
- Günümüzde seçilmiş ve atanmış ilişkilerinde kadrolaşma probleminin önüne geçebilmek için teknolojiden yararlanılabilir. Kadrolar veri tabanından sıralama ile değerlendirilebilir.
- Kamu görevlilerinin ücretleri iyileştirilmeli ve ücret dengesizlikleri ortadan kaldırılmalıdır.
- Parlamento ya da yerel yönetimlere seçilebilmek için paranın değil, dürüstlüğü'nün önem kazandığı bir aday olma ve seçim sisteminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.
- Bürokrasinin denetim mekanizmaları etkin bir yapıya kavuşturulmalı, siyasal yozlaşmalar ve yönetsel yolsuzluklarla mücadelede "Ombudsman" benzeri bir sistemin uygulanması gereklidir.
- Siyasal iktidar değişiminde Türk kamu yönetiminde sürekliliği sağlamak için göreve atama, görev yerini değiştirme ve görevden alma kuralları yeniden düzenlenmeli ve kamu yönetiminde yeteneklilik, yeterlilik, kariyer ve kıdem ilkeleri ön plana çıkarılmalıdır.

KAYNAKÇA

Abadan, Nermin, **Bürokrasi**, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara, 1959

Acar, Aykut, **Günümüz Türk Sivil Kamu Bürokrasisinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kütahya, 2001

Arslan, Rıza, **Türkiye’de Siyasi Model**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004

Aydın, Mustafa, **Kurumlar Sosyolojisi**, Vadi yayınları, İstanbul, 1998

Aykaç, Burhan, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, YÖK Matbaası, Ankara, 1997

Bayat, Mert, **Milli Güç ve Devlet**, İstanbul, 1986

Bener, Erhan, **Bürokratlar**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2002

Berkman, Ümit, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayını, Ankara, 1983

Çam, Esat, **Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 1993

Çetin, Halis, **İnsan ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003

Çevik, Hasan Hüseyin, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004

Çoker, Ziya, **“Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika”**, TİD., C.67, S.409, Aralık 1995

Döner, Nevzat, “**D.P. Döneminde Bürokrasi, Siyaset ve Demokrasi İlişkisi**”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset ve sosyal Bilimler Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1998

Durgun, Şenol, “**Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset**”, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003

Dursun, Davut, **Siyaset Bilimi**, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 1997

Dursun, Davut, ve Al, Hamza, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998

Dursun, Davut, **Siyaset Bilimi**, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2002

Ergun, Turgay, **Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1988

Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992

Ergun, Turgay, **Kamu Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2004

Eryılmaz, Bilal, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993

Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1998

Eryılmaz, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2008

Fişek, Kurthan, **Yönetim**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979

Gökçe, Orhan ve Göküş, Mehmet ve Kutlu, Önder, **Kamu Yönetimi Ders Notları**, Dizgi Ofset, Konya, 2002

Göküş, Mehmet, “**Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü**”, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S.6, Konya, 2000

Gönlübol, Mehmet, **Uluslararası Politika**, Atilla Kitabevi, Ankara, 1993

Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yay., Bursa, 2004

Gözübüyük, Şeref ve Akıllıoğlu, Tekin, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1996

Güven, Selçuk, “**İdare ve Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi**”, AİD, C.9, S.7, Mart, 1976

Heper, Metin, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973

Heper, Metin, “**Bürokrasi**”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.2, İletişim Yayınları

Heper, Metin, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniv. Yay., İstanbul, 1977

İşçi, Metin, **Genel Olarak ve Türkiye’de Siyasal Değişme**, Der Yayıncılık, İstanbul, 1998

İZTO, **Kamu Bürokrasisi**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1993

Kabaklı, Ahmet, **Millete Vurulan Canlı Pranga**, Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları, İstanbul, 2002

Kazancı, Metin, **Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995

Kaya, Kemal, **Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri**, Bilim yayınları, Ankara, 1994

Kuzu, Burhan, **Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987

Kuzu, Burhan, **“Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti”**, Liberal Düşünce, S.2, Y.1996

Oktay, Cemil, **Yükselen Sistemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İ.Ü.S.B.F. Yayınları, İstanbul,1983

Oktay, Cemil, **Siyasal Sistem ve Bürokrasi**, Der Yayınları, İstanbul, 1997

Özkan, İ. Reşat, **İnsan ve Siyaset Üzerine Denemeler**, Boyut Matbaacılık, İstanbul, 1999

Özlem, Doğan, **Max Weber’de Bilim ve Sosyoloji**, Ara Yayıncılık, İstanbul, 1990

Öztürk, Namık Kemal, **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003

Öztürk, Namık Kemal, **Bürokrasi-Siyaset İlişkisi**, Muğla İ.İ.B.F Yayınları, Muğla, 2004

Şahin, Ramazan, **Türk kamu bürokrasisinde Gelenekçilik ve Moderleşme**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 1997

Şaylan, Gencay, **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974

Tatar, Taner, **Siyaset Sosyolojisi**, Turan Yayıncılık, İstanbul, 1997

Tataroğlu, Muhittin, **Türkiye’de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişkileri**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, İzmir 1997

Tataroğlu, Muhittin, “**Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C.13, S.1, Manisa, 2006

Tosun, Gülgün ve Tosun, Tanju, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999

Tortop, Nuri, **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1990

Turan, İter, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul, 1996

Tutum, Cahit, “**Yönetimin siyasallaşması ve Partizanlık**”, AİD, C.9, S.4, Y.1976

TÜGİAD, **Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet**, Haz: K. Çınar, TÜGİAD Yayınları, İstanbul, 1997

Türkdoğan, Orhan, **İslam Ekonomik Sistemi ve Weberci Görüşler**, Turan Yayınları, İstanbul, 1996

Ülker, Halil, "**Siyasi İktidar - Bürokrasi İlişkisi**". **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, II.Cilt, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995

Yavuz, K. Haluk, **Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2000

Yayla, Atilla, **Siyaset Teorisine Giriş**, Liberte Yayınları, Ankara, 2002

İNTERNET

<http://www.haznevi.net/icerikoku.aspx?KID=8612&BID=98> 20/04/2010

<http://www.ansar.de/sosyalbilimler/t/019.htm> 20/04/2010

EKLER

Ek-1: Uygulanan Anket Formu

Bu anket yüksek lisans tezinde kullanılmak üzere Türkiye'deki Siyasal İktidar ve Bürokrasi arasındaki ilişkileri ortaya koymak amacıyla yapılmaktadır. Anket formundaki bilgiler araştırmacı dışında kimseyle paylaşılmayacaktır. Araştırma sonuçları toplu şekilde değerlendirilecektir. Her soruda en doğru olduğunu düşündüğünüz seçeneğe (x) işareti koyunuz. Araştırmanın başarıya ulaşması, anket formunu cevaplayacakların tam ve doğru olarak bilgi vermelerine bağlıdır.

Katılımınız için teşekkür ederim.

| DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER | |
|-----------------------|---|
| AD | : |
| SOYAD | : |
| CİNSİYET | : |
| YAŞ | : |
| EGİTİM DURUMU | : |
| UNVAN | : |

| TÜRKİYE'DE SİYASAL İKTİDAR – BÜROKRASI ARASINDAKİ İLİŞKİLERİ BELİRLEMeye YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA | Kesinlikle Katılmıyorum | Katılmıyorum | Katılıyorum | Kesinlikle katılıyorum |
|---|----------------------------|--------------|-------------|---------------------------|
| 1.Bürokratlar görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler | | | | |
| 2.Siyasal İktidar ve Bürokrasinin, Türkiye'de istikrarlı olabilmesi için güçlü yapıdaki hükümetlerin işbaşına getirilmesi gerekmektedir | | | | |
| 3.Politikacılar kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmaya çalışırlar | | | | |
| 4.Siyasal İktidar, Bürokrasi üzerinde daha fazla denetim sağlamak ve parti programını uygulamak için bu | | | | |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| kurumları daha çok kullanmak ister | | | | |
| 5.Bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin de desteğini kazanmak zorundadırlar | | | | |
| 6.İktidardaki partiler, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olmaktadır | | | | |
| 7.Siyasal İktidar ve Bürokrasinin, Türkiye’de olumlu yönde istikrarlı olabilmesi için güçlü hükümetlerin yanında sorunlara çözüm üretebilen dürüst insanların parlamentoya ve yönetim kademelerine getirilmesini sağlayacak ilgili mevzuatların yeniden düzenlenmesi gerekmektedir | | | | |
| 8.Bürokratlar ileride siyasi kariyer elde etmek için siyasilere yakın durup, sahip olduğu ideolojiden tam zıt ideolojiyi tercih etmektedirler | | | | |
| 9.Kamu bürokrasisin de üstlerin astlara yetki devretmemesi nedeniyle astlar her türlü konuyu üstlerine aktarmak ve üstlerden gelecek cevaplara göre hareket etme eğilimine girip, sorumluluk yüklenmekten kaçınmaktadırlar. Bu durum da kırtasiyeciliği ve aşırı formalitelere bağlılığı kamçulamaktadır | | | | |
| 10.Başbakan veya Bakanlar politik kararlara varmadan önce yanlışlık ihtimaline karşın kendisinin ve bakanlığın itibar kaybına uğramaması için bürokratlara danışmak durumundadırlar. | | | | |
| 11.Kamu yönetiminde gizlilik, yönetimin gücünü artırmanın yanında kamu görevlilerin gücünü de artırmaktadır. Bu durumda görevliler kendilerini denetim riskinden kurtulma ve birçok keyfi faaliyetini gizleyebilmektedir. | | | | |
| 12.Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık vatandaşın idare üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açmaktadır. | | | | |
| 13. Yolsuzluk ve rüşvetin, kamu bürokrasisinde önlenmesi için kamu görevlilerinin ücretleri iyileştirilmeli, ücret dengesizlikleri ortadan kaldırılmalıdır ve cezai yaptırımlar arttırılmalıdır. | | | | |
| 14. Siyasetçilerin, bürokratlar kadar uzmanlık bilgisine sahip olmaması ve uğraşmakla yükümlü oldukları konuların çokluğu, siyasilerin bürokratlar karşısında güçsüz kalmaları sonucunu doğurmaktadır. | | | | |
| 15. Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken kamuoyu, bürokrasi, dış faktörler ve baskı grupları gibi pek çok faktörün etkisinde kalırlar. | | | | |
| 16. Kendisinden daha fazla uzmanlık ve teknik bilgiye sahip olan bürokrasiler karşısında siyasiler, kendi görüş | | | | |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| ve projelerinden taviz vermek zorunda kalırlar. | | | | |
| 17. Türkiye'deki siyasal partilerin önündeki en önemli engellerden birisi bu partilerin toplumla devlet arasında patronaj sistemine dayalı bir konumda bulunmasıdır. | | | | |
| 18. Siyasi iktidarlar ya da partiler, sadakatlerinin ve hizmetlerinin bir gereği olarak, üst düzey bürokratları aday yapmakla ödüllendirmek ve himaye etmek istemektedirler. | | | | |

Ek-2: Uygulanan Görüşme Formu

1. Siyasal İktidar ve Bürokrasinin, Türkiye'de olumlu yönde istikrarlı olabilmesi için ne gibi şartlar gereklidir?
2. Sizce siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken bürokratların etkisinde kalırlar mı?
3. Günümüzde siyasal iktidar bürokrasi ilişkisini nasıl görüyorsunuz? İktidarın mı bürokrasi üzerinde etkisi var, bürokrasinin mi iktidar üzerinde etkisi var, yoksa her ikisinin de birbiri üzerinde etkisi var mı?
4. Sizce siyasi iktidarlar, kendi programlarını uygulayabilmek için, yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak suretiyle yönetimde siyasallaşmaya neden olmaktadır mı?
5. Sizce bürokratlar görevde hızlı yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacıların isteklerine göre hareket ederler mi?

ÖZET

ÇEVİK, Fahrettin Kerem. Türkiye’de 1980’den Günümüze Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkileri, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

Bürokrasi ve siyaset birbirleriyle sürekli etkileşim içindedirler. Siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkisi topluma hizmet gibi aynı hedef doğrultusunda, aynı değer ve araçlarla, uyum içinde çalışmaları esasına göre kurulmuştur. Bu çerçevede siyasal iktidar ülke yönetimine dair kararları politik bir süreç içerisinde almakta ve bu kararları kendisine bağlı olan bürokrasiye uygulmaktadır. Siyaset ve bürokrasi arasındaki bu ayrım teorik olarak böyle ifade edilirken yönetsel uygulama ve günümüz gerçekleri açısından durum teorideki gibi gerçekleşmemektedir.

Bu çalışmada, 1980’li yıllardan günümüze kadar geçen dönem içerisinde, siyasetçilerin ve bürokratların nasıl bir ilişki içerisinde olduğu, birbirlerini nasıl etkiledikleri ve bürokrasi siyasal iktidar ilişkilerindeki mevcut sorunlar ortaya konulmuş olup, daha sonra ise çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır.

Genel olarak sorunlar siyasetçilerin ve bürokratların kendi amaç ve planları doğrultusunda birbirlerini etkilemek istemesinden kaynaklanmaktadır. Çözüm önerileri olarak ise şeffaflaşma, üst düzey bürokratların siyasete karışmaması ve yönetimin siyasallaşmasının önüne geçilmesi olarak dile getirilmiştir.

Anahtar Sözcükler

1. Bürokrasi
2. Siyaset
3. Siyasal İktidar - Bürokrasi İlişkileri
4. Bürokrasinin Sorunları
5. Bürokratik Siyaset

ABSTRACT

ÇEVİK, Fahrettin Kerem. Relationship between political power and bureaucracy in Turkey since 1980, Thesis of Master Degree, Ankara, 2010.

Bureaucracy and politics are in continuous interaction with each other. Relation between political power and the bureaucracy is established to operate in harmony with each other with the same values and instruments in line with the same objective like service to society. In this respect, the political power makes its decisions with regard to the country administration in a political process and makes the bureaucracy related to it apply these decisions. While the distinction between the political power and the bureaucracy is expressed in this way in theoretical manner, the actual situation does not manifest itself as is dictated in managerial application and the realities of today.

In this study, for the period from 1980s to today, the relation between the politicians and the bureaucrats had and how they affected each other and the current problems the political power and the bureaucracy have, are all discussed and the solutions are set forth.

In general, problems stem from the fact that the politicians and the bureaucrats want to affect each other in line with their objectives and the plans. Solutions are transparency, non-involvement of the top level politicians into the politics and prevention of politicization of the administration.

Key Words

1. Bureaucracy
2. Politics
3. Relations of political power and bureaucracy
4. The Problems of Bureaucracy
5. Bureaucratic Policy

